

Tampereen yliopisto

Pro Gradu –tutkielma

Paula Tynskä

Yhdenvertaisuusperiaate suunnittelutarveratkaisussa ja kaavaan perustumattomassa rakennusluvassa

Johtamiskorkeakoulu

Julkisoikeus

Tampere 2015

Tiivistelmä

Tutkielmassa käsitellään niitä ongelmia, joita hallinto-oikeudelliseen yhdenvertaisuusperiaatteen liittyvät suunnittelutarvealueiden ja kaavaan perustumattomien rakennuslupien yhteydessä. Yhdenvertaisuutta eritellään perusoikeutena ja hallinnollisena periaatteena. Lisäksi pohditaan yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon välistä jännitettä, yksityisen omaisuudensuojan ja yhdenvertaisuuden ongelmia sekä Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) sisältämiä yhdenvertaisuutta koskevia säännöksiä.

Kaavaan perustumaton rakentaminen tarkoittaa rakentamista sellaiselle alueelle, jolle ei kaavassa ole määrätty rakennusoikeuksia. Lähinnä nämä alueet ovat nk. taaja-asutuksen ulkopuolisia, maaseutumaisia harvaan asuttuja alueita. Kaavaan perustumatonta rakentamista on kahdenlaista, pelkästään kaavaan perustumatonta tai sen lisäksi suunnittelutarvealueelle rakentamista. Suunnittelutarvealueelle rakentaminen vaatii erityisten edellytysten täyttymistä tavanomaisten rakentamista koskevien vaatimusten täyttymisen lisäksi. Laki myös mahdollistaa kunnille melko vapaan suunnittelutarvealueiden määräämisen, jolloin yksityisen maanomistajan rakennusoikeudet ovat tosiasiallisesti kaventuneet. Suunnittelutarvealueiden voi myös katsoa aiheuttavan maanomistajille omaisuuden käytön rajoittamiseen verrattavia tilanteita.

Rakennuslupien ja suunnittelutarveratkaisuiden myöntäminen kuuluu kuntien päätösvaltaan. Toimivaltaa voidaan siirtää rakennusvalvontaviranomaiselta yksittäiselle viranhaltijalle ja käytännössä tällainen toimivallan siirtäminen onkin varsin yleistä. Tämä aiheuttaa kuitenkin sen, että yksittäiselle viranhaltijalle jää kaavan ohjaavan vaikutuksen puuttumisen sekä Maankäyttö- ja rakennuslain joustavan sääntelytavan vuoksi käytännössä päätöksiä tehdessään paljon tulkinnan varaa. Vaikka rakentamista arvioidaankin laillisuusharkinnan kautta, laillisuusharkinnalla ratkaistavat edellytykset ovat enemmän tai vähemmän tulkinnanvaraisia ja niiden tarkkaa merkityssältöä ei voida oikeudellisesti määritellä.

Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen ja sen toteutumisen parantaminen ovat tutkimuksen lähtökohta ja lopputulos.

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	1
Lähteet	III
Virallislähteet	VII
Lyhenteet	VIII
Oikeustapaukset	IX
1. Johdanto	1
1.1. Tutkimusaiheen esittely	1
1.2. Tutkimustehtävä ja aiheen rajaukset	4
1.3. Lähdeaineisto ja tutkimusmenetelmät	8
1.4. Tutkielman rakenne	10
2. Kaavajärjestelmä rakentamisen ohjaajana	12
2.1. Kaavoituksen ja rakentamisen tavoitteet ja periaatteet	12
2.1.1. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä	12
2.1.2. Kaavoitus alueidenkäytön suunnittelun ohjaajana	13
2.1.3. Rakentaminen alueidenkäytön toteuttajana	14
2.2. Kaavajärjestelmä	15
2.2.1. Kaavoituksen ja rakentamisen toimivalta	15
2.2.2. Kaavoituksen eri tasot ja tehtävät	17
2.3. Rakentaminen	22
2.3.1. Rakennus	22
2.3.2. Rakentamisen ohjausjärjestelmä	23
2.3.3. Kaavaan perustumaton rakentaminen	24
2.3.4. Suunnittelutarvealue	27
2.4. Maankäytön ja rakentamisen ominaispiirteet	29
2.4.1. Joustavat normit	29
2.4.2. Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet	32
3. Yhdenvertaisuus maankäytössä ja rakentamisessa	36
3.1. Yhdenvertaisuus perusoikeutena	36
3.1.1. Perusoikeuksista yleisesti	36
3.1.2. Yhdenvertaisuus	38

3.2.	Yhdenvertaisuus hallinnollisena periaatteena.....	40
3.2.1.	Harkintavallan rajoitusperiaatteista	41
3.2.2.	Yhdenvertaisuus harkintavallan rajoittajana	45
3.3.	Yhdenvertaisuus suhteessa kunnalliseen itsehallintoon	47
3.4.	Yhdenvertaisuus suhteessa yksityisen omaisuuden suojaan.....	48
3.5.	Yhdenvertaisuus erityisesti MRL:n soveltamisessa.....	52
4.	Maankäytön ja rakentamisen hallintotoiminta	57
4.1.	Viranomaistoiminnan sääntely	57
4.1.1.	Hyvä hallinto yleisenä virkatoiminnan ohjeena	57
4.1.2.	Harkintavalta	60
4.2.	Viranomaisten päätöksenteko	62
4.2.1.	Hallintopäätöksistä	62
4.2.2.	Rakennuslupa.....	66
4.2.3.	Suunnittelutarveratkaisu	69
4.3.	MRL:n mukainen muutoksenhaku ja oikeusturva	75
4.3.1.	Ennakollinen oikeussuoja ja oikaisuvaatimus	76
4.3.2.	Hallintovalitus	78
4.3.3.	Ylimääräinen muutoksenhaku	80
5.	Päätelmät	83
5.1.	Yhteenveto	83
5.2.	Johtopäätökset ja ratkaisuehdotukset.....	84
5.3.	Lopuksi	92

Lähteet

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Aer, Janne: Oikeusharkinnasta suunnittelutarveratkaisussa. Teoksessa *Tuominen, Tia* (toim.)

Avoin, tehokas ja riippumaton : Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Helsinki 2010. s. 21-37

Arajärvi, Pentti – Sakslin, Maija: Yhdenvertaisuus oikeudenmukaisuutena. Teoksessa *Saari, Juho – Yeung, Birgitta* (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki 2007. s. 47-61.

Arola, Tuija: Tonttituotannon ongelmat kunnissa. Suomen Kuntaliiton julkaisu. Helsinki 2001.

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2005.

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Toinen uudistettu painos. Helsinki 2010.

Hallberg, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka* (toim.). Perusoikeudet. Juva 1999. s. 31-58.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Kojonen, Ritva – Ranta, Hannu: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2006.

Harjula, Heikki: Hallintolaki. Kuntaliiton yleiskirje 23/8/2003.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Kahdeksas uudistettu painos. Helsinki 2012.

Heuru, Kauko: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Helsinki 2002.

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 2009.

Hurskainen, Aimo: Hallintopäätöksen perustelemisesta. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2004, s. 60-64

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Vantaa 2005.

Hyvönen, Mauri: Maankäyttö- ja rakennusasiat hallinto-oikeudessa. Defensor Legis 4/2003, s. 576-598.

Hyvönen, Veikko O.: Kaavoitus ja rakentamisoikeus. Espoo 1988.

Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 2010.

Katsauksia maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuteen. Ympäristöministeriön raportteja 4/2012. Helsinki 2012.

Korhonen, Helena: Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisen kokemuksia ja ongelmia. Defensor Legis 4/2003, s. 555-575

Kuusiniemi, Kari: Arvojen muutos ja ympäristölakien tulkinta. Teoksessa *Kumpula, Anne – Nuutila, Ari-Matti – Paasto, Päivi – Saarnilehto, Ari – Tolonen, Hannu – Wikström, Kauko (toim.)* Oikeuden tavoitteet ja menettelyt: Muistokirja Hannu Tapani Kalmille. Helsinki 2003. s. 63-79.

Laakso, Seppo: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Laaksonen, Kalevi: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Helsinki 1998.

Länsineva, Pekka: Omaisuuden suoja (PL 15 §). Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.)*. Perusoikeudet. Juva 1999. s. 473-509

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002. s.24

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 565. Ympäristöministeriön julkaisu. Helsinki 2002.

Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Arvio laista saaduista kokemuksista. Suomen ympäristö 781. Ympäristöministeriön julkaisu. Helsinki 2005.

Majamaa, Vesa: Maanomistajan asemasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. Defensor Legis 4/2003. s. 599-607.

Makkonen, Kaarle: Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Helsinki, Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1981.

Martinkauppi, Kirsi (toim.): Rakentamisen normitalkoot – turhat kustannukset kuriin. Ympäristöministeriön raportteja 10/2009. Helsinki 2009.

Miettinen, Tarmo: Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Joensuu 2004.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Neljäs, uudistettu painos. Helsinki 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki 2008.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Neljäs, uudistettu painos. Helsinki 2011.

Mäkinen, Eija: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2010.

Mäkinen, Eija: Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa. Tampere 2004.

Partinen, Hanna: Suunnittelutarveasiat hallintotuomioistuimissa vuosina 2003-2007. Ympäristöministeriön raportteja 13/2009. Helsinki 2009.

Pihala, Anita: Asemakaava-alueen ulkopuolinen rakentaminen. Suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset. Valmistelijan opas. Suomen Kuntaliitto. Kolmas, korjattu painos. Helsinki 2009.

Prusi, Tuija: Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Tampere 2013.

Ryynänen, Aimo: Kunnat valtion valvonnassa. Vammala 2004.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 2011.

Scheinin, Martin: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö (PL 6 §). Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.)*. Perusoikeudet. Juva 1999. s. 231-261

Syrjänen, Olavi: Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa. Tampere 1999.

Syrjänen, Olavi: Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet kaava- ja rakentamispäätösten argumentoinnin vahvistajina. Lakimies 5/2001, s. 830-859.

Timonen, Pekka: Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsinki 1998.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki 1995.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 –sarja. Opas 5. Ympäristöministeriön julkaisu. Helsinki 2000.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta. Helsinki 2008.

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 208/2010. Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä. Helsinki 2010.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoittaminen. . Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.)*. Perusoikeudet. Juva 1999. s. 157-186.

Virkamiesetiikka. Valtiovaranministeriön työryhmämuistioita 8/2000.

Virallislähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2000 (K 14/2001 vp).

Hallituksen esitys (309/1993) Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Hallituksen esitys (101/1998) Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

Hallituksen esitys (72/2002) Eduskunnalle hallintolaiksi ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

Komiteanmietintö (2007:1) Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeusturvakeinona. Oikaisuvaatimustoimikunnan välimietintö. Oikeusministeriö 2007.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (PeVM 25/1994 vp).

Perustuslakiavaliokunnan Lausunto n:o 38 hallituksen esitys rakennuslainsäädännön muuttamisesta (PeVL 38/1998 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 32 Hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 32/2010 vp).

Lyhenteet

HL	Hallintolaki 434/2003
HLL	Hallintolainkäyttölaki 586/1996
JulkL	Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999
Kuntal	Kuntalaki 365/1995
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
PL	Suomen perustuslaki 731/1999

Oikeustapaukset

KHO 1997:23

KHO 1997:24

KHO 2001 taltio 760

KHO 2004:33

KHO 2004:64

KHO 2004 taltio 2327

KHO 2005:3

KHO 2005:84

KHO 2006: 1352

1. Johdanto

1.1. Tutkimusaiheen esittely

Rakentamista ja maankäytön suunnittelua ohjataan kaavajärjestelmän avulla. Kaavajärjestelmä on hierarkkinen, ja jokaisella kaavatasolla on oma asema ja tehtävänsä. Yleisemmän tason kaavoilla määrätään alueidenkäytöstä yleisellä tasolla, kuten vaikkapa varataan alueita tieverkoston käyttöön, tai suojelualueiksi. Tarkemmilla kaavoilla ohjataan yleisen tason suunnitelmien tosiasiallista sijoittumista ja toteutumista, ja luodaan uusia, jokaisen alueen ja kunnan omien tavoitteiden ja suunnitelmien mukaisia maankäyttöratkaisuja. Kaavoitus onkin yleisen tason ohjausväline, joka perustuu vuorovaikutteiseen prosessiin sekä avoimeen tiedottamiseen. Prosessin lopputuloksena syntynyt kaava on monen eri tahon vaikutuksen ansiosta syntynyt yhteinen näkemys alueen maankäytön ja rakentamisen tulevaisuudesta. Rakentaminen puolestaan toteuttaa niitä alueidenkäytön suunnitelmia, jotka kaavoituksella on luotu. Suunnittelematon maankäyttö ja rakentaminen on kielletty ja rakentaminen on lähtökohtaisesti aina luvanvaraista toimintaa. Ohjaaminen tapahtuukin konkreettisia hankkeita koskevien lupamenettelyjen kautta.

Jos aluetta on päätetty käyttää rakentamiseen, kaavasta ilmenee millainen rakentaminen on sallittua. On kuitenkin huomattava, että kaavoitus ei ole kaikkia alueita kattavaa. Kaavataso voi olla liian yleispiirteinen tai rakentamista ohjaavat merkinnät puuttuvat. Tämä ei kuitenkaan johda mielivaltaiseen tilanteeseen, jossa kaikki rakentaminen olisi sallittua, tai vastakohtaisesti kaikki olisi kiellettyä. Rakentamista ohjaava sääntely tulee etsiä muualta. Lainsäädäntö, kaavajärjestelmä ja niitä täydentävät määräykset asettavat ne vähimmäisvaatimukset, jotka rakentamisen tulee täyttää. Kunnan suunnitelmat ja tavoitteet, sekä maanomistajien keskinäinen yhdenvertaisuus nousevat voimakkaasti ohjaamaan rakentamista. Tästä luonnollisesti seuraa se, että löydettävissä oleva sääntely ei ole yksityiskohtaista eikä nimenomaisesti kyseistä aluetta koskevaa. Sääntely, joka pääosin tulee Maankäyttö- ja rakennuslaista (132/1999, myöh. MRL), kuntien rakennusjärjestyksistä ja Suomen rakennustapaohjeista on yleisesti sovellettavaa. Toisin sanoen ongelmat kaavaan perustumattomasta rakentamisesta päätettäessä ovat sääntelyn yleispiirteisyys ja kaavalla aikaansaadun kollektiivisen näkemyksen puuttuminen.

Kaavoittamattomat alueet ovat joko suunnittelutarvealuetta tai muuta aluetta. Suunnittelutarvealueella yleisesti kaikkea rakentamista koskevien vaatimusten lisäksi tulevat huomioon otavaksi myös suunnittelutarpeen erityiset edellytykset. Erityiset edellytykset johtuvat esim. suunnittelutarvealueen sijainnista, jonka vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai maankäytön suunnittelu on tarpeen erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi. Näitä suunnittelutarvealueita voivat olla muun muassa taajamien lievealueet, keskeisten liikenneväylien varsilla sijaitsevat alueet ja kaupunkiseuduilla keskusta ympäröivissä kunnissa sellaiset alueet, joihin kaupungin rakentamispaineet merkittävimmin heijastuvat. Suunnittelutarvealue voi liittyä myös sellaiseen tilanteeseen, jossa erityisharkinta on tarpeen tärkeiden suojelutai virkistysintressien takia. Tärkeisiin suojeluintresseihin voi kuulua esimerkiksi yhtenäinen kulttuurimaisema.¹

Rakennuslupia koskeva päätöksenteko on lähtökohtaisesti kunnilla. Kunnallinen viranomaisen eli lautakunta tai muu monijäseninen toimielin hoitaa rakentamisen valvonnan alueellaan (MRL 21 §). Lupatoimintaa on kuitenkin kunnissa delegoitu laajalti viranhaltijatasolle. Periaatteessa kaikki rakennusvalvontaviranomaisen² ratkaistavaksi säädetty lupa-asiat voidaan siirtää yksittäisen viranhaltijan päätösvaltaan.³ Kun rakennuslupia koskeva päätöksenteko on säädetty yksinomaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi (MRL 130 §), useassa kunnassa tämä tarkoittaakin, että rakennusluvasta päättää viranhaltija yksin. Kaavan mukaisissa kaavaan perustuvissa rakennusluissa tämä toimivalta on varsin suppea. Jos haettava rakennuslupa on kaavan mukainen, lupa todennäköisesti on myönnettävä. Kaavaan perustumattomien lupahakemusten kohdalla toimivaltaa ja etenkin harkintavaltaa näyttäisi olevan huomattavasti enemmän.

Harkintavaltaan ja sen käyttämiseen liittyy yhdenvertaisuuden vaatimus. Ihmisten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevat säännökset muodostavatkin yhden keskeisimmistä

¹ HE 101/1998 vp. Esityksen pääasiallinen sisältö, Yleisperustelut, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, 3.2. Keskeiset ehdotukset

² Rakennusvalvontaviranomainen, ks. Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) 4 §:

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa kaavojen noudattamista, huolehtia rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsittelemisestä sekä osaltaan valvoa rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapitoa ja hoitoa siten kuin siitä säädetään.

³ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 755–756

ihmis- ja perusoikeuksien elementeistä.⁴ Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja viranomainen saa käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (HL 6§)⁵. Nämä vaatimukset esittävät yhdenvertaisuusperiaatteen nimenomaisesti hallintotoiminnan kannalta. Tämä tarkoittaa viranomaisen ratkaisutoiminnassa sitä, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samanlaisissa tapauksissa samoin perustein⁶. Toisiinsa verrattavissa tilanteissa ei ole lupa menetellä eri tavalla ja vastaavasti erilaisissa tilanteissa ei ole lupa menetellä samalla tavalla, ellei tällaista menettelyä voida objektiivisesti perustella ja oikeuttaa.⁷ Vaikeudet liittyvätkin samankaltaisuutta koskeviin kriteereihin, koska lukuisat tilanteet voivat olla samanlaisia vain joiltakin osin. Ratkaisijalle jää tällöin väistämättäkin harkintavaltaa.⁸

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta MRL on kirjoitettu varsin väljästi. Laki sisältää runsaasti sääntelyä joustavilla normeilla. Tämä tarkoittaa sitä, että säännökset ovat kielelliseltä ilmaisultaan sillä tavoin monimerkityksisiä, väljiä, avoimia, arvostustermejä sisältäviä tai aukollisia taikka muulla tavoin tulkinnanvaraisia, ettei niiden tarkkaa merkityssisältöä ole osoitettavissa yksinomaan säännösten sanamuodon perusteella (esim. MRL 135 § ”rakennus soveltuu paikalle”). Tulkinnanvaraisuuden ohella säännökset voivat jättää soveltajalleen harkintaa (esim. MRL 28 § ”ettei maanomistajalle aiheudu kohtuutonta haittaa”). Tulkinta- ja harkintamarginaalin sisältävät myös sellaiset joustavat oikeusnormit, jotka on ilmaistu yleislausekkeen muodossa (esim. MRL 39 § ”on selvítettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin -- tavoite ja tarkkuus sitä edellyttävät”).

Tämä on toisaalta sekä ymmärrettävää että pakollistakin, koska paikallisten olosuhteiden vaatima, vaihteleva ja tapauskohtainen harkinta on oltava mahdollista. Lainsäätämisvaiheessa olisi ollut paitsi mahdotonta myös tarpeetonta säätää jokaiselle olosuhteelle ja maisemalle omat säännöksensä. Lain soveltuminen erilaisiin tilanteisiin on näin varmistettu joustavuuden avulla, mutta se on tuonut mukanaan myös edellä esitetyt tulkintaongelmat. Kaikille edellä esitetyille

⁴ Arajärvi – Sakslin 2007 s. 48

⁵ Hallintolaki 343/2003, myöh. HL

⁶ Harjula 2003, 2 luku

⁷ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 316–324

⁸ Laakso 1990 s. 211–212

säännösten soveltamistilanteille onkin tunnusomaista, että säännösten ehdottomat soveltamiskriteerit puuttuvat.⁹ Ratkaisut on tällöin tehtävä perusteilla, joita kirjoitetussa säännöksessä ei ole määritelty. Tällöin harkinta ja harkintavalta näyttelevät päätöksenteossa kohtuullisen suurta osaa.

Rakennuslupien osalta viranomaisen käyttämä harkinta on oikeusharkintaa¹⁰, myös kaavaan perustumattomien rakennuslupien osalta. Tämä tarkoittaa, että haettu lupa on myönnettävä, jos edellytykset täyttyvät. Kuten edellä on esitetty, lupaedellytykset on kirjoitettu vaihtelevasti ja osin niin joustavasti, että luvan myöntämisen arviointiin sisältyy selkeästi myös tulkinnanvaraa.¹¹ Ei siis voida sanoa, että oikeusharkinta rakennuslupahakemusten yhteydessä olisi täysin arvo- tai arvostusvapaata. Oikeusharkinnalla joudutaan näin ollen usein ratkaisemaan melko joustavia ja väljiä luvan myöntämisen edellytyksiä, jolloin ratkaisuun jää harkintamarginaalia. Lupapäätöksiin sisältyy samoja, joustavia, kauneutta ja hyvää rakennustapaa koskeva vaatimuksia kuin kaavoitukseenkin¹². Oikeusharkinnalla joudutaan ratkaisemaan ei-oikeudellisia kriteereitä, joiden tähtyminen tai tähtytymättä jääminen suoraan vaikuttaa rakennusluvan edellytysten toteutumiseen.

1.2. Tutkimustehtävä ja aiheen rajaukset

Kaavaan perustumattomien rakennuslupien yhdenvertaisuuteen liittyen edellä kuvatut seikat ovat varsin ongelmallisia. Kaavoitus on nähty toisaalta merkittävänä kunnan toimivalta-alueena, mutta toisaalta myös merkittävänä kansalaisten osallisuutta edellyttävänä prosessina. Kaavat syntyvät vuorovaikutuksessa ja ainakin jonkinasteisessa yhteisymmärryksessä sekä kunnan että kuntalaisten kesken. Kaavaan perustumaton rakentaminen ei saa osakseen tällaista monitahoista ja kauaskantoista suunnittelua tai hyväksyntää. Kaavaan perustumaton rakentaminen muotoutuu yksittäistapauksellisen harkinnan perusteella. Varsin yleisesti tämän yksittäistapauksellisen

⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 305–306

¹⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 95

¹¹ Hyvönen 2003 s. 594–595 samoin Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 95

¹² Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 95

harkinnan suorittaa vieläpä yksi viranhaltija, jolla ei ole päätöksessään monijäsenisen toimieli-
men mukanaan tuoma konsensusta. Kun tähän vielä lisätään MRL:n mukanaan tuoma joustavin
normein sääntely ja ei-oikeudellisesti määriteltävissä olevat termit, on yksittäisen viranhaltijan
toimi- ja harkintavalta varsin suuri.

Tutkielman tärkein kysymys onkin se, mitä ongelmia yhdenvertaisuudessa ilmenee kaavaan pe-
rustumattomien rakennuslupien ja suunnittelutarveratkaisujen yhteydessä? Kysymykseen vas-
taaminen vaatii myös vastaamista siihen, mitä on kaavaan perustumaton rakentaminen ja mikä
on suunnittelutarvealue ja miten se vaikuttaa rakentamiseen. Miten kuntien itsehallinto ilmenee
rakentamisessa ja suunnittelutarpeessa suhteessa yhdenvertaisuuteen? Pystyvätkö kunnan vi-
ranhaltijat edistämään tai edes toteuttamaan yhdenvertaisuutta?

Tutkielman tavoitteena on muodostaa de lege ferenda –käsitys tämän hetkisestä tilanteesta. Tut-
kielma sinänsä kohdistuu yhteen hyvin spesifiin hallintopäätöksen lajiin, mutta vaikutuksiltaan ja
yleisyydeltään kaavaan perustumattomilla rakennuslupapäätöksillä voidaan katsoa olevan valta-
kunnallista merkitystä. Tämä käy ilmi esim. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskert-
tomuksesta vuodelta 2010¹³, jossa erityisesti kiinnitettiin huomiota ns. haja-asutuksen¹⁴ lisään-
tymiseen. Vuonna 2009 pelkästään suurimmissa kasvukeskuksissa (Helsinki, Tampere, Oulu ja Jy-
väskylä) ja niiden kehyskunnissa omakotirakentamisesta asemakaavoitettujen alueiden ulkopuo-
lelle sijoittui lähes 40 prosenttia.¹⁵ Näillä alueilla asemakaavoitusta on harvempaan asuttuja alu-
eita enemmän, joten voidaan varsin perustellusti myös olettaa, että kasvukeskusalueiden ulko-
puolella asemakaava-alueiden ulkopuolinen rakentaminen on vieläkin yleisempää. Asia voidaan
nähdä myös niin, että kuntien tonttituotanto ei ole riittävää, koska omakotiasujien pitää etsiä
rakentamiseen soveltuvia alueita asemakaavojen ulkopuolelta. Miksi kunnat eivät halua tai pysty
kaavoittamaan riittävästi omakotialueita? Tämä on varsin mielenkiintoinen kysymys, johon ei kui-
tenkaan tässä tutkielmassa voida etsiä vastauksia. Tämän osalta kuitenkin todettakoon, että

¹³ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomus 208/2010

¹⁴ Haja-asutus on Rakennuslain (370/1958) aikana käytetty termi, jolla tarkoitettiin muuta kuin asema- tai
rakennuskaavan alueella tai poikkeusluvalla muulla alueella tapahtuvaa rakentamista. MRL:ssa termiä ei enää
käytetä, mutta sitä ei myöskään ole korvattu uudella. Tässä tutkielmassa haja-asutusta vastaa jokseenkin käsite
”kaavaan perustumaton”. Haja-asutuksesta tarkemmin, ks. esim. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006
s. 72-76

¹⁵ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomus 208/2010 s. 38

tämä ongelma osaltaan lisää kaavaan perustumatonta rakentamista ja tarvetta tutkia yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista. Tonttituotannon ongelmia on pohdittu kirjallisuudessa jonkin verran¹⁶.

Voidaan tietenkin esittää myös kysymys siitä, minkä vuoksi kaavaan perustumattomia rakennuslupia ja niiden yhdenvertaisuutta ylipäättään pitäisi erityisesti tarkastella. Lähtökohtaisestihan kaavoituksen yhteydessä on nähty tarpeettomaksi säännellä kyseisten alueiden käytöstä, koska niillä ei ole nähty olevan suurempaa merkitystä, esim. kaukaisen sijaintinsa vuoksi. Miksi olisi merkitystä jonkin syrjäisen alueen rakentamisella? Tähän voidaan antaa vastaus kahdesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin yhdenvertaisuuden osalta voidaan todeta, että sillä ei ole alueellista tai yhdyskuntarakenteellista rajoitusta. Yhdenvertaisuusperiaatteen tulisi olla yhtäläinen kansalaisille samankaltaisissa tilanteissa. Hallintoa sitovana oikeusperiaatteena yhdenvertaisuuden tutkiminen on hallinnon toiminnan tutkimista ja sen voidaan katsoa edistävän ymmärrystä hyvän hallinnon toteutumisesta. Toisena näkökulmana voidaan pitää kaavaan perustumattoman rakentamisen yleisyyttä. Merkittävä osa rakentamisesta on vuosittain kaavaan perustumatonta, kuten edellä jo todettiin. Kuntien päättäjien ja kaavoittajien näkemykset rakennuspaikkojen sijoittumisesta eivät aina noudata kuntalaisten tai maanomistajien näkemyksiä. Rakentamisen ohjaaminen kuuluu kuitenkin kuntien itsehallintoon merkittävänä tehtävänä, jolloin se väistämättä pyrkii ohjaamaan kehitystä haluamaansa suuntaan. Toisaalta taas maanomistajien osalta on todettava että, rakennuslupamenettely ei saa johtaa omaisuuden käytön rajoittamiseen tavalla, joka loukkaa omaisuuden suojaa perus- ja ihmisoikeutena¹⁷.

Kaavaan perustumattomia rakennuslupia tarkastellaan ainoastaan ympärivuotiseen asumiseen tarkoitettujen uudisrakennusten ts. uuden omakotirakentamisen osalta. Korjausrakentamista tai käyttötarkoituksen muutosta¹⁸ ei tutkita. Tutkimus ei myöskään käsittele loma- tai rantarakentamista. Tämä rajausta tehdään yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisen hahmottamisen parantamiseksi. Tällöin voidaan lähteä olettamuksesta, että jokainen kaavaan perustumatonta rakennuslupahakemus on suhteellisen tasa-arvoisessa asemassa, kun aina on kyse uuden, ei ranta-alueelle

¹⁶ Ks. esim. Arola, Tuija: Tonttituotannon ongelmat kunnissa. Suomen Kuntaliiton julkaisu. Helsinki 2001.

¹⁷ Aer 2010 s. 28

¹⁸ Käyttötarkoituksen muutos tarkoittaa esim. entisen koulurakennuksen muuttamista yksityiseksi asuinrakennukseksi

sijoittuvan rakennuksen rakentamisesta. Korjausrakentaminen ja käyttötarkoituksen muutos koskevat aina rakennuksia, jotka jo ovat olemassa. Rantarakentamiseen puolestaan liittyy paljon suojelullisia erityisvaatimuksia. Tulosten vertaaminen tulee myös selvemmäksi, kun vastakkain ei aseteta lähtökohdiltaan erilaisessa tilanteessa olevia rakennuslupia. Onhan korjausrakentaminen lähtökohtaisesti aina vaikutuksiltaan vähäisempää, kuin kokonaan uuden rakennuksen rakentaminen. Raja asuinrakennuksiin palvelee sekin tutkimustulosten vertailukelpoisuutta. Vaikea olisi asettaa lähtökohtaisesti samalle viivalle teollisuuslaitoksen, asuinrakennuksen tai vaikkapa näkötornin rakennuslupia.

Kaavoituksen osalta tutkimus ei koske varsinaista kaavoitusprosessia, ja tutkimuksessa lähdetäänkin oletuksesta, että kaavat on laadittu ”tieten ja taiten”. Kaavoitus on laaja ja pitkäaikainen prosessi. Aihetta on tutkittu muissa yhteyksissä¹⁹, eikä sen toistamiselle ole tässä tarvetta. Rakennuslupien osalta tekniset osa-alueet, sekä varsinainen rakentaminen eivät sisälly tutkimukseen. Tarkoitus ei ole kartoittaa rakentamisen onnistumista ja laatua. Rakennuslupien osalta ei myöskään tutkita kaavaan perustuneiden rakennuslupien yhdenvertaisuutta. Se ei ole tarkoituksenmukaista, koska lähtökohtaisesti kaavanmukaisen rakentamisen voidaan katsoa kohtelevan kuntalaisia yhdenvertaisesti. Kaava on määräyksiltään kaikille sama. Kaavoituksen toteuttamaan yhdenvertaisuuteen ei tässä tutkimuksessa puututa.

Viranhaltijoiden päätöksentekoa problematisoidaan harkintavallan rajojen näkökulmasta. Viranhaltijoina toimivien pätevyyttä tai nimittämistä ei käsitellä, lähtökohtaisesti oletetaan päätöksentekijöiden olevan tehtävänsä päteviä ja sopivia.

Vaikka pääosa tutkimuksen näkökulmasta on kuntalaislähtöistä, tutkitaan yhdenvertaisuutta päätöksenteon yhteydessä myös suhteessa viranhaltija - tuomioistuin. Tämä näkökulma otetaan huomioon siksi, että kunnassa tehdystä päätöksestä on mahdollista vaatia oikaisua ja tätä kautta hakea muutosta tuomioistuimesta. Näin ollen tuomioistuinten päätökset osaltaan vaikuttavat kuntalaisten lopullisesti kokemaan yhdenvertaisuuteen.

¹⁹ Ks. esim. Prusi, Tuija: Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Tampere 2013.

1.3. Lähdeaineisto ja tutkimusmenetelmät

Tutkielma sijoittuu hallinto-oikeuden, kunnallisoikeuden ja ympäristöoikeuden²⁰ risteyskohtaan.²¹ Tutkielman lähdeaineistoa on saatavilla runsaasti. Saatavilla oleva aineisto ei kuitenkaan erityisesti keskity kaavaan perustumattomaan rakentamiseen, vaan yleensä kaavoitukseen ja kaavasta seuraavaan rakentamiseen. Yhdenvertaisuusperiaatteesta on kirjoitettu yleisesti melko paljon, erityisesti maankäyttöön ja rakentamiseen liittyen vähän. Lähdeaineistoa joudutaankin käyttämään kuin palapeliä; suorien vastauksien sijaan on etsittävä ratkaisut useasta eri lähteestä usealla eri tavalla.

Lähdeaineistoa voidaan luokitella monilla tavoilla. Luokittelu ei kuitenkaan edistä itsessään tutkimusta, se vain jakaa oikeuslähteet esim. eriasteisen velvoittavuuden perusteella. Tällä on merkitystä aineiston systematisointia tehtäessä. Yksi tapa luokitella lähdeaineistoa on jako formaaliin, materiaaliseen ja realiseen aineistoon. Sen mukaan laki on muodollisesti velvoittavin, joissain tapauksissa myös lain esitöillä on vahva auktoritatiivinen asema. Näin on laita esim. MRL:n kohdalla, jonka esitöitä käytetään yleisesti lain tulkinta-apuna. Materiaalisina oikeuslähteinä käytetään oikeusperiaatteita ja tuomioistuinratkaisuja, reaalisena oikeuslähteenä taas tosiasiallista harkintaa. Tolonen on käyttänyt tästä jaottelusta nimeä yhdistelmäteoria.²²

Oikeudellisen lähdeaineiston lisäksi käytetään jonkin verran ei-oikeudellista lähdemateriaalia. Nämä ovat tarpeellisia määriteltäessä merkityksiä ja sisältöä ei-oikeudellisille termeille, joita MRL:ssa on runsaasti. Näiden termien sisällön selvittäminen on merkityksellistä sen vuoksi, että niitä käytetään osana oikeudellista päätöksentekoa.

Tutkimustehtävän kysymykset, niiden määrä ja laatu määräävät tutkimuksessa käytettävän lähestymistavan. Ongelmia lähestytään etsimällä erilaisia perusteluja ja argumentteja ja niitä punnitaan keskenään. Edellisessä jaksossa esiteltyjä kysymyksiä voidaan parhaiten arvioida lainopin

²⁰ Prusi 2013 s. 42 ” Maa-, vesi-, ja ympäristöoikeutta kutsutaan Suomessa yleisesti nimellä ympäristöoikeus.”

²¹ Ekroos – Kumpula – Kuusiniemi – Vihervuori 2010 s. 5 ”Ympäristöoikeuden juuret ovat naapurusoikeudessa sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävässä politiasäätelyssä. Oikeudenalan lähtökohdat ovat siis yhtäältä yksityisoikeudelliset, toisaalta julkisoikeudelliset.”

²² Tolonen 2003 s. 99-101. Laakso 1990 s. 63-75 on käyttänyt samanlaista jaottelua, vaikka oikeuslähdetyyppien nimet ovat hieman erilaiset; legalisoidut oikeuslähteet, institutionalisoidut oikeuslähteet ja asia-argumentit.

eli oikeusdogmatiikan avulla. Lainoppi pitääkin sisällään kaikilla tasoillaan sekä oikeudellisen aineiston systematisointia että oikeussäännösten tulkintaa.²³ Kaavaan perustumattomien rakennuslupien osalta selvitetään voimassa olevan oikeuden sisältö osana oikeusjärjestyksen kokonaisuutta. Tätä ongelmaa systematisoidaan tekstianalyysin avulla.²⁴ Tekstianalyysi on tarpeellinen ja välttämätön keino määriteltäessä sisältöä MRL:n säädöksille. Monitulkintaisten ja harkintaa sisältävien termien sisällön selvittäminen on lainsoveltamisen edellytys. Tulkinta onkin merkityksen antamista määrätyleiselle kielelliselle ilmaukselle, sanalle tai lauseelle.²⁵

Tulkittamisen ohella päättely toimii tutkielmassa välttämättömänä perustelujen muodostajana. MRL:ssä on käytännössä mahdotonta tyhjentävästi säädellä kaikista mahdollisista rakennuksista, rakennuspaikoista tai ympäristöistä. Säännöt aukollisiin tilanteisiin tulee muodostaa muulla tavalla. Apuna käytetään oikeudellisen päättelyn eri tapoja. Erityisesti analoginen päättely on käytökelpoinen, koska siinä olemassa olevaa normia laajennetaan niin, että se kattaa käsillä olevan tilanteen, vaikka se ei tarkkaan ottaen kuuluisikaan lakitekstin alaan. Analogista päättelyä käytetään siis oikeuttamaan ratkaisuja, jotka eivät ole aivan lain kirjaimen mutta kylläkin sen hengen mukaisia.²⁶ Analogia onkin yksi ihmisajattelun tavallisimmista argumenteista. Se esiintyy yhtä hyvin arkielämässä ja yhteiskunnallisessa keskustelussa kuin oikeustieteessäkin.²⁷ Analogiapäätelyssä nimenomaan periaatteen yleisyydellä on keskeinen merkitys. Yleisyyden voidaan katsoa oikeuttavan tai jopa edellyttävän periaatteen noudattamista muunlaisissakin kuin sen soveltamisalaan kiistatta kuuluvissa tai säännöksissä nimenomaisesti tarkoitetuissa tilanteissa.²⁸

Analogialla tarkoitetaan siis tulkintamenetelmää, jossa lakia sovelletaan sellaisiin seikkoihin, joita laissa ei suoranaisesti mainita, mutta jotka ovat samankaltaisia kuin laissa mainitut seikat

²³ Timonen 1998 s. 3

²⁴ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2005 s. 13-18

²⁵ Aarnio 1989 s.160

²⁶ Miettinen 2004 s. 28

²⁷ Aarnio 1989 s. 243

²⁸ Tähti 1995 s. 370

(argumentun a simili ad simile). Tällöin päättely etenee tietystä erityisestä seikasta toiseen samankaltaiseen erityiseen seikkaan.²⁹ Aarnio kutsuu näitä seikkoja analogia-avaimiksi.³⁰ Tätä päättelymuotoa käytetäänkin tyypillisimmillään, kun täytetään lainsäädännöllistä aukkoa.³¹ Päättelyn tulokseksi saadulla oikeussäännöllä ei kuitenkaan ole täysin samaa todistusvoimaa, kuin suoraan laissa kirjoitetulla säännöllä on; tapauksethan ovat samankaltaisia vain joihinkin kriteereihin nähden.³² Kriteerinä laajennuksen sallimiselle voidaan pitää sitä, että laajennus palvelee lain tulkintaa.³³

1.4. Tutkielman rakenne

Tutkittavana olevaa aihetta, Yhdenvertaisuusperiaatetta suunnittelutarveratkaisuissa ja kaavaan perustumattomissa rakennusluvuissa, lähestytään erittelemällä aiheeseen liittyviä osa-alueita. Eri osa-alueiden käsitteleminen on johdonmukainen tapa edetä kokonaisvaltaiseen ymmärrykseen aiheesta.

Ensimmäisessä pääluvussa esitellään kaavajärjestelmä rakentamista ohjaavana sääntelyjärjestelmänä. Luvussa esitellään maankäyttöä ja rakentamista koskevat periaatteet ja tavoitteet, jotka koskevat kaikkea rakentamista, myös kaavaan perustumatonta. Kaavat ja niiden tehtävät selostetaan lyhyesti, jotta voidaan muodostaa käsitys siitä, millainen ns. suunnitteluvaje asemakaava-alueiden ulkopuolella on. Rakentamista koskevaa sääntelyä lähdetään avaamaan kaavaan perustuvan rakentamisen kautta. Näiden asioiden läpikäymisen jälkeen voidaan luoda pohja kaavaan perustumattoman rakentamisen problematisoinnille. Erityisesti tarkasteltavaksi tulevat suunnittelutarvealueet sekä muut alueet, joilla ei ole rakentamiseen oikeuttavaa kaavaa.

Toisessa pääluvussa pureudutaan yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Yhdenvertaisuusperiaate problematisoidaan perusoikeutena sekä hallinnollisena hyvän hallinnon vaatimuksena. Toisena näkökulmana arvioidaan yhdenvertaisuusperiaatteen ja kunnallisen itsehallinnon välistä kitkaa.

²⁹ Laakso 1990 s. 151-152

³⁰ Aarnio 1989 s. 244

³¹ Aarnio 1989 s. 258

³² Laakso 1990 s.151- 152

³³ Miettinen 2004 s. 28, ks. tarkemmin analogiasta Aarnio 1989 s. 243-247

Kolmantena näkökulmana yhdenvertaisuutta peilataan suhteessa MRL:iin. Tämä tarkoittaa esim. maanomistajien aseman problematisointia yhdenvertaisuuden kannalta.

Kolmas pääluku jatkaa yhdenvertaisuuden problematisointia harkintavallan rajoittajana ja hallintoa yleisesti ohjaavana periaatteena. Yhdenvertaisuuden ilmenemistä arvioidaan viranomaistoinnissa sekä hallintopäätösten tekemisessä. Oman osansa yhdenvertaisuuden toteutumiseen tuovat MRL:n joustavat normit ja niiden tulkinta. Joustavien normien käyttöä problematisoidaan. Pääluvun lopuksi esitellään rakennuslupapäätöksiä ja suunnittelutarveratkaisuja koskevat muutoksenhakukeinot.

Tutkielman viimeisessä luvussa esitetään lyhyt yhteenveto tutkimuksesta. Tehdyistä huomioista ja saaduista tuloksista muodostetaan de lege ferenda -johtopäätökset, joiden perusteella esitellään mahdolliset ongelmat. Ongelmiin pyritään löytämään mahdolliset de lege lata –ratkaisut.

2. Kaavajärjestelmä rakentamisen ohjaajana

2.1. Kaavoituksen ja rakentamisen tavoitteet ja periaatteet

2.1.1. Alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä

MRL:n tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävää kehitystä (MRL 1 §). Näin ollen maankäytön suunnittelun tulee perustua kokonaisvaltaiseen näkemykseen esim. alueen nykytilasta, tulevaisuudesta, luonnontilasta, kehittämiskohteista ja valtakunnallisista tavoitteista. Tämä edellyttää suunnittelun ymmärtämistä laajana prosessina, jossa kaavoitus nähdään yhtenä yhdyskuntien kehittämisen ja ympäristöpolitiikan välineenä³⁴. Rakentaminen puolestaan on operatiivista suunnitelmien toteuttamista, rakennettiinpa sitten taloja, infrastruktuuria tai maisemaa.

Alueidenkäytön ohjausjärjestelmän toimivuus ja vaikuttavuus edellyttävät ennalta asetettuja riittävän laajakantoisia tavoitteita, joiden avulla alueidenkäytön suunnittelua voidaan linjata pitkälle tulevaisuuteen. Tätä tehtävää varten valtioneuvosto on antanut MRL 22 §:ssä tarkoitetut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (myöh. VAT) vuonna 2000³⁵. Tavoitteita tarkennettiin vuonna 2008³⁶. VAT:t voivat koskea asioita, joilla on merkittävä kansallinen tai kansainvälinen vaikutus aluerakenteeseen ja alueidenkäyttöön taikka liikenne- tai energiaverkkoon. Huomiota saavat myös seikat, joilla on merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön tai valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen (MRL 22 §).

Valtakunnallisten tavoitteiden lisäksi myös kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano on turvattava.³⁷ Tavoitteet ja kansainväliset velvoitteet konkretisoidaan ja ratkaistaan kaavoituksessa ottamalla huomioon olosuhteet ja tarvittava yhteensovittaminen muiden tavoitteiden kanssa.

³⁴ HE 101/1998 vp, Yleisperustelut, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, 3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

³⁵ Ks. tarkemmin Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista 30.11.2000

³⁶ Ks. tarkemmin Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta 13.11.2008

³⁷ Ks. HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1 Maankäyttö- ja rakennuslaki, 3 luku, 22 §. Ks. myös Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 89 ja 190

Pääasiallinen työväline tavoitteiden tuomisessa kaavoitukseen on maakuntakaava. VAT saa maakuntakaavassa maakunnallisen tulkinnan ja vastaavasti yleiskaavassa tavoitteet sovitetaan osaksi kunnan alueidenkäytön yleispiirteistä järjestämistä.³⁸ Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet eivät kohdistu eivätkä saa oikeusvaikutuksia yksittäisten rakennuslupien myöntämiseen, vaan ne kohdistuvat kaavoitukseen. Näin ollen vaikutuksia yksittäiseen rakennushankkeeseen voi välittyä vain kaavoituksen kautta.³⁹

2.1.2. Kaavoitus alueidenkäytön suunnittelun ohjaajana

Kaavajärjestelmän päätehtävä on huolehtia yleisestä intressistä suoritettaessa punnintaa yksityisen intressin kanssa.⁴⁰ Toisin sanoen, kaavalla säännellään julkisen vallan ja yksityisen välisiä oikeussuhteita. Kaavalla ei voida järjestellä yksityisten keskinäisiä suhteita, kuten esimerkiksi määrätä kulkuoikeudesta toisen maalla.⁴¹ Alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä kullakin kaavatasolla oma toisia täydentävä tehtävänsä. Eri kaavatasoja tarkasteltaessa onkin otettava huomioon koko kaavajärjestelmän toimivuus.⁴²

Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteita on MRL 5 §:ssä nimetty kaikkiaan 12. Niitä ovat mm. turvallisen, terveellisen, viihtyisän ja sosiaalisesti toimivan elinympäristön luominen, yhdyskuntarakenteen ja alueidenkäytön taloudellisuus, rakennetun ympäristön kauneus ja kulttuuriarvojen vaaliminen sekä yhdyskuntien toimivuus ja hyvä rakentaminen⁴³. Lisäksi pykälän 2 momentissa säädetään, että 1 momentissa luetellut tavoitteet toteutetaan kaavamutoja koskevilla si-

³⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 190

³⁹ Korhonen 2003 s. 557

⁴⁰ Syrjänen 2001 s. 831

⁴¹ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 129

⁴² Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 90

⁴³ MRL 5 § Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää: 1) turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja eri väestöryhmien, kuten lasten, vanhusien ja vammaisten, tarpeet tyydyttävän elin- ja toimintaympäristön luomista; 2) yhdyskuntarakenteen ja alueiden käytön taloudellisuutta; 2 a) riittävän asuntotuotannon edellytyksiä, 3) rakennetun ympäristön kauneutta ja kulttuuriarvojen vaalimista; 4) luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä; 5) ympäristönsuojelua ja ympäristöhaittojen ehkäisemistä; 6) luonnonvarojen säästeliästä käyttöä; 7) yhdyskuntien toimivuutta ja hyvää rakentamista; 8) yhdyskuntarakentamisen taloudellisuutta; 9) elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä; 10) palvelujen saatavuutta; sekä 11) liikenteen tarkoituksenmukaista järjestämistä sekä erityisesti joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytyksiä

sisältövaatimuksilla. Näin ollen alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet löytyvät toteuttamismuotoon kirjoitetuina eri kaavamuotojen sisältövaatimuksista.⁴⁴ Tavoitteilla on täten vahva rooli kaavojen sisältövaatimusten muotoutumisessa, mutta myös tosiasiallisessa tilanteessa kun arvioidaan laaditun kaavan sisältövaatimusten toteutumista.

Kaava ei saa olla lain tai asetuksen vastainen. Kuitenkin, jokainen kaavaharkinnan perusteella syntynyt ratkaisu on kompromissi, jossa kaikkia sisältövaatimuksia ei voida aina parhaalla mahdollisella tavalla täyttää. Kaavaa laadittaessa joudutaan puunitsemaan eri tekijöiden sekä sisältövaatimusten painoarvoa.⁴⁵

Kaavoitus on myös jatkuvaa ja muuttuvaa. Sen lähtökohtana ei ole alueen lopullinen ja muuttumaton käyttö vaan se, että saman alueen käyttö voidaan harkita uudelleen ja sama alue osoittaa olosuhteiden ja suunnittelutarpeen muututtua kokonaan tai osittain toiseen tarkoitukseen kuin aiemmin.⁴⁶

2.1.3. Rakentaminen alueidenkäytön toteuttajana

Rakentaminen näyttäytyy MRL:ssa maankäytön rinnalla tasaveroisena, suunnitelmallista maankäyttöä toteuttavana ja edistävänä. Niinpä rakentamisen ohjauksen tavoitteet (MRL 12 §) ovat hengeltään samansuuntaisia kuin alueidenkäytön suunnittelun tavoitteetkin (MRL 5 §). Vaikea olisikaan kuvitella toisenlaista tilannetta; kaavoitukselle vieraisiin tavoitteisiin perustuva rakentaminen tuskin toteuttaisi maankäytön suunnitelmia, vaan pahimmillaan rapauttaisi kaavoituksen tarkoituksen. Täten myös kaavaan perustumattoman rakentamisen tulee olla suunnitelmallista maankäyttöä edistävää ja toteuttavaa.

Rakentamisen ohjauksen tavoitteet ovat MRL 12 §:ssä. Tavoitteena on edistää hyvän ja käyttäjien tarpeita palvelevan terveellisen, turvallisen ja viihtyisän sekä sosiaalisesti toimivan ja esteettisesti tasapainoisen elinympäristön aikaansaamista (MRL 12.1 §). Toisena tavoitteena on edistää rakentamista, joka perustuu elinkaariominaisuuksiltaan kestäviin ja taloudellisiin, sosiaalisesti ja

⁴⁴ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s.132

⁴⁵ Syrjänen 2001 s. 854

⁴⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 229-230

ekologisesti toimiviin sekä kulttuuriarvoja luoviin ja säilyttäviin ratkaisuihin (MRL 12.2 §). Kolmantena tavoitteen on edistää rakennetun ympäristön ja rakennuskannansuunnitelmallista ja jatkuvaa hoitoa ja kunnossapitoa (MRL 12.3 §).

Tämä tavoitesäännös on tarkoitettu perustaksi rakentamisen alemman asteiselle säädösohjaukselle ja hallintotoiminnalle⁴⁷. Siinä ilmaistaan yleisessä muodossa se rakentamiselle asetettu pyrkimys tai taso, jota yksittäisillä hallintopäätöksilläkin tulisi tavoitella.⁴⁸ Tavoitteet on asetettu sekä rakentajille että viranomaisille, vaikkakaan säännös ei ole viranomaistoimintaa sitova tai toimintaan velvoittava.⁴⁹ Jääskeläinen ja Syrjänen näkevätkin tavoitteilla yksittäisen luvan myöntämisen yhteydessä vain korkeintaan välillisen merkityksen⁵⁰

2.2. Kaavajärjestelmä

2.2.1. Kaavoituksen ja rakentamisen toimivalta

Alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen kehittämisen yleinen toimivalta kuuluu *ympäristöministeriölle*. Sen tehtäviin kuuluu edistää, ohjata ja valvoa maakuntakaavoitusta (MRL 17 §). Valvonta tapahtuu huolehtimalla VAT:n toteutumisesta, sekä julkaisemalla alemmille viranomaisille osoitettuja oppaita ja ohjekirjoja, yleiskirjeitä sekä tutkimuksia⁵¹.

*Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus*⁵² (myöh. ELY -keskus) edistää ja ohjaa kunnan alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämistä. Sen on erityisesti valvottava, että kaavoituksessa, rakentamisessa ja muussa alueiden käytössä otetaan huomioon sekä valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet muut alueiden käyttöä ja rakentamista koskevat tavoitteet sekä kaavoitusasioiden ja rakennustoimen hoitoa koskevat säännökset (MRL 18 §). ELY –keskuksella on siis sekä edistämisen- ja ohjaustehtävä että valvontatehtävä. Edistäminen ja ohjaaminen tarkoittaa

⁴⁷ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 57

⁴⁸ HE 101/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1. lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 1. luku, 12 §

⁴⁹ Ekroos – Majamaa 2005 s. 56

⁵⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 150

⁵¹ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 173

⁵² ELY –keskuksia on 15. Niiden tehtäviä ovat aiempien työ- ja elinkeinokeskusten, tiepiirien, alueellisten ympäristökeskusten ja lääninhallitusten tehtävät. ELY tukee alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueellaan. Lisätietoa: <http://www.ely-keskus.fi/>

kunnille ja kuntalaisille annettavaa ennakko-ohjausta, vuorovaikutteista neuvottelua ja yhteistyötä⁵³. ELY –keskukset valvovat rakentamista ja alueidenkäyttöä paikalliset olosuhteet tuntevina viranomaisina. Vahvimpana vaikutuskeinona ELY:t voivat käyttää valitusoikeuttaan kuntien tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä (MRL 191.1 §). Yksittäiseen rakennuslupapäätöksen ELY –keskus ei voi puuttua valituksin.⁵⁴ Tosin suunnittelutarveratkaisuissa taas ELY –keskuksilla on valitusoikeus.⁵⁵

*Maakunnan liiton*⁵⁶ tehtäväksi on nimetty maakunnan suunnittelu (MRL 19 §). Käytännössä tämä tarkoittaa maakuntasuunnitelman⁵⁷, maakuntakaavan ja alueellisten kehittämisohjelmien⁵⁸ laatimista. Maakunnan liitto hyväksyy maakuntakaavan, jonka jälkeen se siirtyy ympäristöministeriöön vahvistettavaksi (MRL 31.1 §).

Kunnan on huolehdittava alueiden käytön suunnittelusta sekä rakentamisen ohjauksesta ja valvonnasta alueellaan. Kaavoitus on kunnan strategisen johtamisen väline,⁵⁹ sekä yksi merkittävä osoitus kunnallisesta itsehallinnosta. Valtuusto tekee yleiskaavalla kunnan maankäytön keskeisiä linjauksia yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun maankäytön sekä rakentamisen perustaksi. Asemakaavalla osoitetaan tarpeelliset alueet eri tarkoituksiin (MRL 50 §), ja sen hyväksyy kunnan valtuusto tai kunnan johtosäännöllä toimivallan saanut lautakunta tai kunnanhallitus (MRL 52 §). Päätösvaltaa ei kuitenkaan voi delegoida vaikutuksiltaan merkittävien kaavojen osalta⁶⁰. Kaava-asioissa tehdyt päätökset kuten asemakaava tai yleiskaava ovat oikeusvaikutuksistaan riippumatta hallintopäätöksiä, joskin ne ovat sisällöltään varsin laajoja.⁶¹

⁵³ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 177

⁵⁴ Ks. MRL 192 §

⁵⁵ Ks. MRL 193 §

⁵⁶ Maakunnan liittoja on 18 (lisäksi Ahvenanmaa). Maakunnan liitto on alueensa lakisääteinen kuntayhtymä, jossa jokaisen kunnan on oltava jäsen. Liitoilla on kaksi lakisääteistä tehtävää, maakuntakaavoitus ja aluekehittäminen. Lisätietoa: <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/maakunnat/>

⁵⁷ Maakuntasuunnitelma on luonteeltaan strategispainotteinen maakunnan kehittämisen suunnitelma, joka osoittaa maakunnan kehittämisen poliittisen tahdon. Maakuntasuunnitelmalla ei ole oikeudellisia vaikutuksia. Jääskeläinen - Syrjänen 2010 s. 109-110

⁵⁸ Alueellisia kehittämisohjelmia voivat olla esim. Euroopan yhteisön alueellisia rakennerahasto-ohjelmia toteuttavat kehittämisohjelmat. Ks. tarkemmin Laki alueiden kehittämisestä (1651/2009)

⁵⁹ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 83 Ks. myös Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2002 s. 39

⁶⁰ HE 101/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 7 luku, 52 §

⁶¹ Niemivuo – Keravuori – Rusanen – Kuusikko 2010 s. 325

Myös rakennuslupien osalta päätösvalta on pääsääntöisesti kunnalla. Kunnallinen viranomainen eli lautakunta tai muu monijäseninen toimielin – ei kuitenkaan kunnanhallitus – hoitaa rakentamisen valvonnan alueellaan (MRL 21 §). *Rakennusvalvontaviranomaiseksi* voidaan määrätä myös lautakunnan jaosto. MRL ei aseta minkäänlaisia pätevyysvaatimuksia rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviä hoitavalle toimielimelle⁶². Kunnallisella johtosäännöllä⁶³ voidaan kuitenkin edellyttää, että lautakunnan tai jaoston jäsenet ovat valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä⁶⁴ säädetään Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 895/1999 (myöhemmin MRA) 4 §:ssä. Tehtäviin kuuluu kaavojen noudattamisen valvonta, rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevien lupien käsitteleminen sekä rakennetun ympäristön ja rakennusten kunnossapidon ja hoidon valvonta. Lupien käsitteleminen on rakennusvalvontaviranomaisen ydintehtäviä, esim. rakennuslupien ratkaiseminen on säädetty yksinomaan kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäväksi (MRL 130 §). Lupatoimintaa on kuitenkin eri kunnissa delegoitu laajalti viranhaltijatasolle. Periaatteessa kaikki rakennusvalvontaviranomaisen ratkaistavaksi säädetyt lupa-asiat voidaan johtosäännöllä siirtää yksittäisen viranhaltijan päätösvaltaan.⁶⁵

2.2.2. Kaavoituksen eri tasot ja tehtävät

Kaavoituksessa voidaan erottaa toisistaan kolme eri tasoa. Voidaankin sanoa kaavajärjestelmän olevan hierarkkinen. MRL:n mukaan yleispiirteisempi kaava on ohjeena yksityiskohtaisempaa kaavaa laadittaessa⁶⁶ (MRL 32.1, 39.1, 42.1 ja 54.1 §). Kaavahierarkiaan kuuluu, että kaava pääsääntöisesti toteutuu välillisesti sitä yksityiskohtaisempien kaavojen avulla. Tästä seuraa, että yleispiirteisempi kaava väistyy, kun alueelle laaditaan yksityiskohtaisempi kaava (MRL 32.3 ja 42.3

⁶² Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 187

⁶³ Kuntal 16 §: Kunta päättää hallintonsa järjestämisestä tässä laissa säädetyllä tavalla. Hallinnon järjestämiseksi valtuusto hyväksyy tarpeelliset johtosäännöt, joissa määrätään kunnan eri viranomaisista sekä niiden toiminnasta, toimivallan jaosta ja tehtävistä.

⁶⁴ Ks. esim. Tampereen kaupungin lautakuntien johtosääntö, josta käy ilmi, että yhdyskuntalautakunnan ympäristö- ja rakennusjaosto toimii rakennusvalvontaviranomaisena
http://www.tampere.fi/material/attachments/1/6CtpkFL7s/ltk_johtosaanto_01012013.pdf

⁶⁵ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 755–756

⁶⁶ Ks. tarkemmin tarkentuvan suunnittelun periaatteesta Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 242-243 ja 248-249

§). Siten maakuntakaava ei ole voimassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella eikä yleiskaava ole voimassa asemakaava-alueella. Yleispiirteisempi kaava, joka ei ole voimassa yksityiskohtaisemman kaavan tultua voimaan, jää kuitenkin piileväksi ja ”herää henkiin”, kun yksityiskohtaisempaa kaavaa ryhdytään muuttamaan⁶⁷.

Seuraavassa käydään lyhyesti läpi eri kaavamuodot ja niiden keskeiset vaatimukset. Tämä on tärkeää, jotta voidaan paremmin hahmottaa, millainen ”suunnitelmallinen historia” kaavaan perustuvan rakentamisen takana on, ja millainen ”tyhjiö” suunnitelmallisuuden kohdalla kaavaan perustumattomassa rakentamisessa on.

Maakuntakaava. Maakuntatason alueidenkäytön suunnittelu perustuu tarpeeseen ohjata kuntatason kaavoitusta ja muuta alueiden käytön suunnittelua silloin, kun tehdään laajakantoisia, useamman kunnan alueella vaikuttavia alueidenkäyttöratkaisuja.⁶⁸ Maakuntakaavassa esitetään alueiden käytön ja yhdyskuntarakenteen periaatteet ja osoitetaan maakunnan kehittämisen kannalta tarpeellisia alueita. Aluevarauksia osoitetaan vain siltä osin ja sillä tarkkuudella kuin alueiden käyttöä koskevien valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta taikka useamman kuin yhden kunnan alueiden käytön yhteensovittamiseksi on tarpeen (MRL 25.4 §). Maakuntakaavalla ei saa puuttua kuntien kaavoitusoikeuteen kuin niiltä osin, missä se on välttämättöntä valtakunnallisten tai alueellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tästä johtuen kunnan kaavoituksessa ei voida hyväksyä maakuntakaavan periaatteita syrjäyttäviä ratkaisuja,⁶⁹ vaikka alueidenkäytön suunnittelujärjestelmä korostaakin kuntien itsenäistä asemaa kaavoituksessa.

Yleiskaava. Yleiskaavaratkaisut ovat yleispiirteisiä ja niillä osoitetaan kunnan pitkän aikavälin maankäyttöratkaisut. On kuitenkin muistettava, että kunnan strategisessa suunnittelussa on huomioitava myös valtakunnalliset ja ylikunnalliset sisältövaatimukset. Ne näyttäytyvät MRL 32 ja 39 §:en vaatimuksena maakuntakaavan ohjausvaikutuksesta yleiskaavaa laadittaessa.

⁶⁷ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 286

⁶⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 217

⁶⁹ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 248

Yleiskaava on joustava instrumentti⁷⁰ erilaisiin tilanteisiin, jossa yleispiirteisyyden aste vaihtelee.⁷¹ Yleiskaavoja voidaan laatia vain MRL 35.1 §:ssä osoitettuihin tarkoituksiin.⁷² Näitä ovat kunnan tai sen osan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen, sekä toimintojen yhteen sovittaminen. Lisäksi yleiskaava voidaan laatia myös suoraan ohjaamaan maankäyttöä ja rakentamista määrätyllä alueella⁷³. Yleiskaavassa esitetään tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoitetaan tarpeelliset alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi (MRL 35.2 §). Yleiskaava voidaan laatia kattamaan koko kunnan alue, tai myös vaiheittain tai osa-alueittain⁷⁴ (MRL 35.3 §).⁷⁵

Yhteinen yleiskaava. Kuntien ja kaupunkiseutujen välisen maankäytöllisen yhteistyön ongelmia⁷⁶ ratkaisemaan on MRL 46-49 §:ssä luotu kuntien yhteinen yleiskaava. Yhteinen yleiskaava on tarkoitettu muuta kaavajärjestelmää täydentäväksi.⁷⁷ Yhteiseen yleiskaavaan sovelletaan yleiskaavaa koskevia säännöksiä (MRL 49 §). Kuitenkin yhteinen yleiskaava voidaan perustellusta syystä laatia maakuntakaavasta poikkeavaksi⁷⁸ (MRL 48.2 §). Tässäkin tapauksessa on kuitenkin huolehdittava, että yhteinen yleiskaava soveltuu maakuntakaavan kokonaisuuteen. Yhteinen yleiskaava on saatettava ympäristöministeriön vahvistettavaksi (MRL 47.3 §) hyväksymisen jälkeen. Alistusvelvollisuutta on perusteltu sillä, että suurempien muutosten vaikutukset tulee arvioida saman

⁷⁰ Ks. tarkemmin yleiskaavan merkityksestä kunnan maankäytön ohjauksen kokonaisuudessa Arola 2001 s. 26-39

⁷¹ HE 101/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 5. luku, Yleistä

⁷² HE 101/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 5. luku, 35 §

⁷³ Yleiskaavaan perustuva rakentaminen on mahdollista vain kyläalueella, johon ei kohdistu merkittäviä rakentamispaineita ja rakennuslupa koskee enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamista. (MRL 44 §).

⁷⁴ HE 101/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 5. luku, 35 §: Yleiskaava on mahdollista laatia myös vaiheittain taikka siten, että yhdessä yleiskaavassa ohjataan tietyn tyyppistä maankäyttöä (esimerkiksi maa-ainesten otto) ja toisessa yleiskaavassa toisen tyyppistä maankäyttöä (esimerkiksi ranta-alueiden käyttö).

⁷⁵ Osayleiskaavojen haasteista Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. Koska nämä nk. osayleiskaavat on usein tarkoitettu ratkaisemaan vaikeita ja keskeisiä maankäytön ongelmia, sen alueen rajausta on syytä harkita tarkoin. Samoin tällaista osayleiskaavaa laadittaessa on paneuduttava juuri siinä kaavassa ratkaistavien ongelmien selvittämiseen ja kaavalla ratkaisemiseen.

⁷⁶ Yleiskaavayhteistyössä käsiteltyjä ongelmia ovat olleet mm. seudulliset liikennejärjestelyt ja joukkoliikenteen kehittäminen, virkistysalueverkon eheyden ja jatkuvuuden varmistaminen sekä muiden seudullisten hankkeiden, kuten suurmyymälöiden sijoittuminen. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2002 s. 39

⁷⁷ HE 101/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 6. luku, 46 §

⁷⁸ Ks. tarkemmin HE 101/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut 48§ tai Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 251

menettelyn mukaisesti kuin maakuntakaavakin⁷⁹. Yhteisen yleiskaavan mahdollisuutta on kuitenkin toistaiseksi käytetty verrattain vähän, vaikka sille olisi tarvetta seudullisten maankäyttökysymysten kasvavan merkityksen johdosta.⁸⁰

Asemakaava. Asemakaavat ovat kaavajärjestelmässä lähimpänä rakentamista olevia suunnitelmia ja sen vuoksi ennen kaikkea toteuttamissuunnitelmia. Asemakaava laaditaan alueidenkäytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten. Asemakaavaa laadittaessa on maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava otettava huomioon siten kuin MRL:ssä säädetään (MRL 54.1 §). Jos alueella ei ole voimassa oikeusvaikutteista yleiskaavaa, on asemakaavaa laadittaessa otettava huomioon myös mitä yleiskaavan sisältövaatimuksista säädetään (MRL 54.4 §).

Laissa asetetut asemakaavan sisältökriteerit⁸¹ ovat niin joustavia, ja monia vaatimuksia sisältäviä, että ne tarjoavat useimmiten suuren määrän erilaisia kaavan laatimismahdollisuuksia. Se osoittaa, että harkintavalta asemakaavaa laadittaessa on yleensä laaja.⁸² Täsmällinen asemakaava ohjaa rakentamista ja maankäyttöä tiukasti, kuun taas väljempi asemakaava tarjoaa enemmän joustomahdollisuuksia toteutusvaiheessa, mutta ei välttämättä ohjaa ympäristön rakentumista asetettujen tavoitteiden mukaiseksi.⁸³ Asemakaavan laatimisella tavoitellaankin suunnittelemattoman rakentamisen epäkohtien torjumista. Asemakaavan laatiminen on tarpeen, milloin rakentamisesta aiheutuvat vaikutukset ja ympäristömuutokset ovat niin laaja-alaisia, ettei niitä tai rakentamisen sopeutumista ympäristöön pystytä riittävästi arvioimaan yksittäisen rakennusluvan

⁷⁹ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 298

⁸⁰ Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2005 s.110

⁸¹ MRL 54.2 §: Asemakaava on laadittava siten, että luodaan edellytykset terveelliselle, turvalliselle ja viihtyisälle elinympäristölle, palvelujen alueelliselle saatavuudelle ja liikenteen järjestämiselle. Rakennettua ympäristöä ja luonnonympäristöä tulee vaalia eikä niihin liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava riittävästi puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita.

MRL 54.3 §: Asemakaavalla ei saa aiheuttaa kenenkään elinympäristön laadun sellaista merkityksellistä heikkenemistä, joka ei ole perusteltua asemakaavan tarkoitus huomioon ottaen. Asemakaavalla ei myöskään saa asettaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle sellaista kohtuutonta rajoitusta tai aiheuttaa sellaista kohtuutonta haittaa, joka kaavalle asetettavia tavoitteita tai vaatimuksia syrjäyttämättä voidaan välttää

⁸² Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 324

⁸³ Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2005 s.25, Ks asemakaavan tavoitteiden toteutumisesta, esim. KHO 2004:64 tai KHO 2004:33

käsittelyn yhteydessä.⁸⁴ Asemakaava onkin luonteeltaan defensiivinen; sillä suljetaan rakennuksien sijoituspaikkavaihtoehtoja pois.⁸⁵

Kaavajärjestelmää täydentävät määräykset. Kaavajärjestelmää täydentävät sekä valtakunnallisesti sovellettava ympäristöministeriön ylläpitämä rakentamismääräyskokoelma että kuntien laatimat rakennusjärjestykset. Rakentamismääräyskokoelma koskee uudisrakennuksien rakentamisessa käytettäviä rakennustapoja ja rakennusmateriaaleja lähinnä teknisluonteisesti. Kokoelman määräykset asettuvat velvoittavuudessaan heti lain alapuolelle⁸⁶.

Jokaisessa kunnassa tulee olla rakennusjärjestys (MRL 14.1 §). Rakennusjärjestykset hyväksyy kunnanvaltuusto (MRL 15 §). Kunnat ovat itse vastuussa rakennusjärjestysten valmistelusta, mutta kuntien välinen yhteistyö valmisteluvaiheessa on yleistä.⁸⁷ Rakennusjärjestyksissä annetaan paikallisista oloista johtuvia, suunnitelmallisen ja sopivan rakentamisen, kulttuuri- ja luonnonarvojen huomioon ottamisen sekä hyvän elinympäristön toteutumisen ja säilymisen kannalta tarpeelliset määräykset (MRL 14.2 §). Rakennusjärjestyksen määräykset voivat koskea mm. rakennuspaikkaa, rakennuksen kokoa ja sijoittumista, istutuksia, vesihuollon järjestämistä sekä suunnittelutarvealueen⁸⁸ määrittelemistä (MRL 14.3 §). Rakennusjärjestyksellä voidaanakin vaikuttaa hajarakentamisen sijoittumiseen, vaikka rakentamista ohjaavaa kaavaa ei olisikaan laadittu.⁸⁹ Rakennusjärjestyksessä olevia määräyksiä ei sovelleta, jos oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa, asemakaavassa tai Suomen rakentamismääräyskokoelmassa on asiasta toisin määrätty (MRL 14.4 §). Rakennusjärjestys voi kuitenkin sisältää sellaisia määräyksiä, joita ei kaavoihin oteta. Näiltä osin laadittua rakennusjärjestystä sovelletaan rinnan kaavojen kanssa. Rakennusjär-

⁸⁴ HE 101/1998 vp, Yleisperustelut, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, Suunnittelutason roolit selvenevät

⁸⁵ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 305

⁸⁶ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 151

⁸⁷ Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2002 s.58-59

⁸⁸ Ks. esim. KHO 84:2005: Suunnittelutarvealue määräyksestä puuttuivat riittävät selvitykset, jonka johdosta rakennusjärjestys siltä osin lainvastainen

⁸⁹ Pihala 2009 s. 11

jäestyksessä voidaankin usein kaavoja paremmin ottaa huomioon kunnan maankäytön suunnittelun eräänlaisia ”megatrendejä”.⁹⁰ Rakennusjärjestys voikin olla riittävä väline ohjaamaan hajarakentamisen sijoittumista, jos rakentamispaine kunnassa on vähäinen. Rakennusjärjestyksen hajarakentamista koskevilla säännöksillä ei kuitenkaan voida korvata kaavoitusta.⁹¹

2.3. Rakentaminen

2.3.1. Rakennus

Jotta voitaisiin luontevasti puhua rakentamisesta, on kiinnitettävä huomiota siihen, mitä rakennuksella itse asiassa lainsäädännössä tarkoitetaan. Rakennuksen määritelmä koostuu neljästä osatekijästä, jotka on lueteltu MRL 113.1 §:ssä. Ensimmäinen niistä on rakennuksen käyttötarkoitus⁹², joita ovat asuminen, työnteke, varastointi tai muu tarkoitus⁹³. Toiseksi rakennus määritellään sen pysyvyyttä koskevilla tekijöillä. Tällöin merkityksellistä on, onko rakennus tarkoitettu kiinteäksi ja paikallaan pidettäväksi. Rakennukselta edellytetään näin ollen jonkin asteista pysyvyyttä⁹⁴. Määritelmän kolmas osatekijä laajentaa rakennuksen käsitettä lisäämällä rakennuksiksi rakennelman, rakenteen ja laitoksen⁹⁵. Tärkein osa määritelmää on kuitenkin neljäs viranomaisvalvonnan tarvetta koskeva osatekijä. Rakennus voi edellyttää ominaisuuksiensa vuoksi viranomaisvalvontaa turvallisuuteen, terveellisuuteen, maisemaan, viihtyisyyteen,

⁹⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 159

⁹¹ Pihala 2009 s. 11-12

⁹² Ks. Tarkemmin käyttötarkoituksen ja pysyvyyden problematisoinnista Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 535–536

⁹³ HE 101/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 16 luku, 113 §. Ks. esim. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 467: Rakennuksia ovat siten esim. asuin-, liike-, teollisuus- ja varastorakennukset. Rakennuksen käyttötarkoitus voi kuitenkin olla muukin, esim. miehittämättömän polttonesteiden jakeluasema tai telemasto. Ne voivat käyttötarkoituksensa puolesta olla rakennuksia.

⁹⁴ HE 101/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 16 luku, 113 §. Ks. esim. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 467: Liikuteltavuus ei kuitenkaan sinänsä ole este rakenteen pitämisestä rakennuksena. Rakennus voi siten olla esimerkiksi asuntolaiva tai liikuteltava parakki. Pysyvyydestä voidaan tehdä päätelmiä yhdyskuntateknisten liittymien kuten vesi- ja sähköliittymien ja viemärien perusteella. Myös rakennuksen perustamistavalla voi olla merkitystä, joskaan rakennuksella ei tarvitse olla kiinteitä perustuksia.

⁹⁵ HE 101/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 16 luku, 113 §. Ks. esim. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 468: Rakennuksen ei tarvitse olla katon, lattian ja seinien rajaama. Rakennelmia voivat siten olla nosturit, miehittämättömät polttonesteasemat, linkkitornit, jne.

ympäristönäkökohtiin taikka muihin lain tavoitteisiin liittyvistä syistä. Luettelo on esimerkinomainen, ratkaisevaa on viranomaisvalvonnan tarve.⁹⁶

MRL:n mukaan rakennuksena ei kuitenkaan pidetä kooltaan vähäistä ja kevytrakenteista rakennelmaa tai pienehköä laitosta, ellei sillä ole erityisiä maankäytöllisiä tai ympäristöllisiä vaikutuksia (MRL 113.2 §). Jos kaikki neljä edellä lueteltua edellytystä täyttyvät, kysymyksessä on rakennus. Jos yksikin edellytyksistä ei täyty, kyseessä on sellainen rakennelma, rakenne tai laitos, jota ei pidetä rakennuksena.⁹⁷ Rakennuksen oikeudellisessa määrittelemisessä ei siis ole kysymys yksiselitteisestä teknisestä rakennuksen määritelmästä⁹⁸. Rakennus määritellään joustavasti lähinnä sen viranomaisvalvontaa edellyttävien seikkojen nojalla.⁹⁹ Tutkielman kontekstissa rakennuksen määritelmään lisätään vielä vaatimus asuinrakennuksesta. Lienee itsestään selvää, että kysymyksessä ovat tällöin vain omakotiasumiseen tarkoitettut rakennukset.¹⁰⁰

2.3.2. Rakentamisen ohjausjärjestelmä

Rakentamiseen oikeuttavien kaavojen alueella rakentaminen tulee olla kaavojen mukaista. Kaavoissa on jo tehty periaatteelliset ratkaisut siitä, saako alueelle rakentaa vai ei. Muut rakentamiselle asetetut vaatimukset löytyvät MRL:sta, kuntien rakennusjärjestyksistä sekä Suomen rakentamismääräyskokoelmasta.

Asemakaavan tärkein oikeusvaikutus koskee asemakaava-alueella tapahtuvaa rakentamista; rakennusta ei saa rakentaa vastoin asemakaavaa (MRL 58.1 §). Keskustelua aika ajoin herättää kysymys, voidaanko täysin kaavanmukaiselle rakennushankkeelle haettu lupa kuitenkin hylätä¹⁰¹. Seuraanko asemakaavan oikeusvaikutusta koskevasta rajoituksesta kääntäen, että asemakaavaa

⁹⁶ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 468–469

⁹⁷ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 469

⁹⁸ Ks. tarkemmin Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 469: Rakennuksen määritelmä on keskeinen sikäli, että MRL:n mukaisten kaavojen oikeusvaikutukset ulottuvat aukottomasti rakennusten rakentamiseen. MRL 33 ja 43 §:ssä säädetty asemakaavaan liittyvä rakentamisrajoitus ja MRL 137 §:ssä säädetty suunnittelutarvealueen rakennusluvan erityiset edellytykset koskevat säännösten sanamuodon mukaan vain rakennusten rakentamista.

⁹⁹ HE 101/1998 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 16 luku, 113 §

¹⁰⁰ Ks. esim. KHO 1997:23 ja 24; miehittämätön polttonesteiden jakeluasema ei ole laissa tarkoitettu rakennus

¹⁰¹ esim. KHO 2004 taltio 2327; rakennettavan pinta-alan ei tarvinnut olla asemakaavassa määrätyn maksimin suuruinen

noudattava rakentaminen on aina sallittava?¹⁰² Jääskeläinen ja Syrjänen vastaavat, että kaava ei ole mikään automaattinen rakennusluvan takaaja. Tämä johtuu kaavamääräysten ja muiden lupaedellytysten joustavasta tulkinnasta, joiden avulla oikeusharkintaisesti ratkaistaan lupaedellytysten täyttyminen. Rakennuslupavaiheessa ei kuitenkaan pidä lähteä uudestaan pohtimaan jo kaavoituksella ratkaistuja kysymyksiä. Pohdinta kohdistuuakin rakentamisen edellytysten täyttymiseen. Kaavan olemassaolo sinänsä ei takaa edellytysten täyttymistä, vaan esim. rakennuksen soveltuminen paikalle on tapauskohtaista harkintaa. Soveltumiseen vaikuttavat mm. rakennuksen ulkoinen hahmo, värit ja käytettävät materiaalit. Rakennuksen on sovellettava olemassa olevaan ympäristöön, eikä se saa aiheuttaa haittaa kaavassa osoitetulle alueen muulle käytölle. Myös itsestään rakennustyön suorittamisesta voidaan lupapäätökseen ottaa erityisiä määräyksiä silloin, kun erityisesti pitää kiinnittää huomiota siihen, ettei rakennustyöstä aiheudu haittaa muulle ympäristölle.¹⁰³

Rakennuslupa voidaan myöntää myös yleiskaavan perusteella, silloin kun oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa on erityisesti määrätty kaavan tai sen osan käyttämisestä rakennusluvan perusteena. Rajoituksena kuitenkin on, tämä määräys voi koskea vain kyläaluetta, jolle ei kohdistu rakentamispaineita, eikä rakennettava rakennus saa sisältää kuin korkeintaan kaksi asuntoa (MRL 44.2 §). Tällä määräyksellä on pyritty helpottamaan rakentamista ns. haja-asutusalueella.

2.3.3. Kaavaan perustumaton rakentaminen

Kaavaan perustumaton rakentaminen voidaan karkeasti jakaa kahteen erilaiseen ryhmään. Toinen on puhtaasti kaavaan perustumatonta rakentamista, aiemmin tästä on käytetty nimeä haja-asutusalueelle rakentaminen. Toisen ryhmän muodostaa suunnittelutarvealueelle rakentaminen. Ryhmät eroavat toisistaan joiltakin luvan myöntämisen edellytyksien osalta. Tosiasialliset vaikutukset näiden ryhmien välillä voivat olla kuitenkin varsin erilaiset.

Edellä kaavajärjestelmän päätehtäväksi oli asetettu yksityisen ja yleisen intressin välisen suhteen sääntely. Kaikilla alueilla tätä sääntelyä ei ole välttämättä yksityiskohtaisella kaavalla etukäiteisesti

¹⁰² Ks. esim. KHO 2001 taltio 760; Uuden, lainvoimaa vailla olevan asemakaavan mukaista rakennusta ei voitu rakentaa

¹⁰³ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 599-600

ratkaistu. Olisi kuitenkin kohtuutonta, jos tämä tehtävä ei olisi vaikuttamassa myös kaavaan perustumattomaan maankäyttöön ja rakentamiseen.

Kaavassa nimenomaisesti osoitetaan alueet, joilla rakentaminen on sallittua. Jos asemakaavaa tai sellaista oikeusvaikutteisen yleiskaavan määräystä, jota nimenomaisesti voitaisiin käyttää rakennuslupan perusteena ei ole, on jokaisen rakennuspaikan soveltuvuus ratkaistava erikseen kunkin rakennuslupahakemuksen ratkaisemisen yhteydessä. Tällöin rakentamisen sijoittumisen tarkempi ohjaus ja rakentamisen kontrolli ohjautuu yleispiirteisten kaavojen ohjaukseen ja oikeusvaikutuksiin sekä lakiin ja alemman asteisiin normeihin¹⁰⁴. Yleispiirteisemmillä kaavoilla tässä tapauksessa tarkoitetaan maakuntakaavaa tai yleiskaavaa, joka on oikeusvaikutteinen, mutta joka ei sisällä rakentamiseen oikeuttavia määräyksiä. Tällöin yksittäisten rakennuslupien myöntämisen yhteydessä viranomaisen tulee huolehtia, että aluetta koskevilla toimenpiteillä ei vaikeuteta maakuntakaavan (MRL 32 §) tai yleiskaavan toteutumista (MRL 42 §).

Jos alueella on voimassa yleiskaava, rakennuslupapäätöksillä voidaan tukea aluetta koskevien yleiskaavojen toteutumista. Lupahakemusta arvioitaessa tulee pohtia, onko kyseessä yksittäinen hanke vai onko odotettavissa muita vastaavia hakemuksia. Yksittäinen kaavan vastainen hanke ei yleensä laajemmin murennut kaavan tavoitetta. Toisaalta yksikin hanke voi olla ongelmallinen esim. liikennejärjestelyjen tai maiseman kannalta. Kaavan kanssa ristiriidassa olevat useat lupapäätökset vaikeuttavat aikaa myöten kaavan ja sen tavoitteiden toteutumista sekä heikentävät kaavan ohjaavaa vaikutusta.¹⁰⁵

Jos aluetta koskevia yleiskaavoja ei ole, joudutaan tulevaa maankäyttöä arvioimaan, maakuntakaava huomioon ottaen. Maakuntakaavalla ei ole kuitenkaan merkittävää roolia rakentamisen sijoittumisen ohjaamisessa.¹⁰⁶ MRL 32 §:ssä kuitenkin huomautetaan, että maakuntakaava toimii ohjeena ryhdyttäessä toimenpiteisiin alueidenkäytön järjestämiseksi ja viranomaisten tulee lisäksi toimia aluetta koskevia toimenpiteitä päättäessään niin, että toisaalta edistetään kaavan

¹⁰⁴ Ekroos – Majamaa 2005 s. 75

¹⁰⁵ Pihala 2009 s. 17

¹⁰⁶ Pihala 2009 s. 12

toteutumista, mutta toisaalta ei vaikeuteta kaavan toteuttamista. Käytännössä tämä edellyttää rakennusvalvontaviranomaisilta johdonmukaisuutta.

Asemakaavoitettujen ja rakentamiseen oikeuttavien yleiskaavamääräysten ulkopuolisilla alueilla rakentamispaine on oletettavasti varsin vähäinen, eikä siten todennäköisesti ole odotettavissa sen suurempaa suunnitelmallisuuden tarvetta. Kunnan rakennusjärjestys saattaakin olla riittävä väline ohjaamaan alueen mahdollista rakentamista. Tosin alueen käyttöä on kuitenkin arvioitava MRL:n hengessä ja mahdollisen tulevan kehityksen näkökulmasta. Toisaalta ELY-keskukset ovat – kuntia enemmän – korostaneet suunnitelmallisuuden ja kaavoituksen tarvetta rakennushankkeiden totuttamisen edellytyksenä asemakaavoitetun alueen ulkopuolellakin.¹⁰⁷ Lisäksi Jääskeläinen ja Syrjänen ovat havainneet myös kuntalaisten oikeusturvan kannalta ongelmia yksittäisten useiden rakennuslupien myöntämisen osalta. Heidän mukaansa kunnan myöntäessä rakennusluvan tekemättä asemakaavaa, kunta myöntää tosiasiasa itselleen poikkeuksen asemakaavan laatimisvelvollisuudesta. Tällöin kunta valitsee huonomman päätöksen laatutason, eli siirtymisen kuntalaisen oikeusturvan kannalta huonompaan menettelyyn.¹⁰⁸

Rakennusluvan myöntäminen kaavoitettujen alueiden ulkopuolella on oikeusharkintaa, eli lupa on myönnettävä, jos luvan myöntämisen edellytykset¹⁰⁹ täyttyvät. Tässä suhteessa ei siis ole eroa kaavoitetun alueen rakennusluvan myöntämiseen. Toisaalta taas yksityiskohtaisten kaavamääräysten puuttuessa lupaviranomaisella on kuitenkin käytännössä usein enemmän harkintavaltaa, kun arvioidaan esim. rakennuksen paikalle soveltuvuutta¹¹⁰. Viranomaisen harkintavallassa on tällöin joustavin normein määritellyt vaatimukset, joita arvioidaan oikeusharkintaisesti. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta joustavien normien tulkinnassa on riskinsä; toinen viranhaltija voi samankaltaisessa tilanteessa tulkita joustavaa normia niin, että

¹⁰⁷ Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus 2002 s. 42-43

¹⁰⁸ Jääskeläinen - Syrjänen 2010 s. 181-183

¹⁰⁹ MRL 136§: Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueen ulkopuolella on, että: 1) rakennuspaikka täyttää 116 §:n vaatimukset; 2) rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädettyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset; 3) rakentaminen täyttää 135 §:n 3–6 kohdassa asetetut vaatimukset; 4) teiden rakentaminen tai vedensaannin taikka viemäroinnin järjestäminen ei saa aiheuttaa kunnalle erityisiä kustannuksia; sekä 5) maakuntakaavasta tai yleiskaavasta johtuvat 33 ja 43 §:n mukaiset mahdolliset rajoitukset otetaan huomioon.

¹¹⁰ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 603

rakennusluvan edellytykset eivät täyty, kun taas toisenlainen tulkinta toisi päinvastaisen lopputuloksen.

2.3.4. Suunnittelutarvealue

MRL:lla on poistettu RakL:n aikainen asutustiheyteen perustuva jaottelu taaja-asutukseen ja haja-asutukseen. Tilalle on tuotu suunnittelutarvealue, joka on alueellisesti laajempi kuin RakL:n 4.1 §:ssä tarkoitettu taaja-asutusalue.¹¹¹ Entiselle haja-asutuksesi nimetylle asutustyyppille ei ole annettu korvaavaa nimeä MRL:ssa, mikä onkin luonut erikoisen tilanteen; esim. Ympäristöministeriön oppaissa¹¹², käytetään edelleen nimitystä haja-asutusalue ja taaja-asutusalue, vaikka sanoilla ei ole enää MRL:ssa oikeudellista sisältöä. Samoin lakikommentaarissa on käytetty taaja/haja –asutuksen sekä –rakentamisen termejä¹¹³. Taaja-asutuksen ja suunnittelutarpeen eroa on kuvattu esim. seuraavasti: Suunnittelutarvealueeseen sisältyy näin ollen suoraan lain nojalla alueita, jotka vastaavat aikaisemman rakennuslain taaja-asutuskäsitettä.¹¹⁴ Erona aikaisempaan taaja-asutukseen on, että enää ei nimenomaisesti edellytetä asutuksen yhtenäisyyttä.¹¹⁵ Pyrkimyksenä on, että suunnittelutarvealueen piiriin kuuluisi sellainen maankäyttö, joka suunnittelemana aiheuttaisi taloudellisesti, yhdyskuntarakenteellisesti tai ympäristöllisesti haitallista kehitystä.¹¹⁶

Suunnittelutarvealueesta säädetään MRL:n 16 §:ssä. Suoraan lakiin perustuvia suunnittelutarvealueita ovat alueet, joiden käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen (MRL 16.1 §) ja suunnittelutarve koskee myös sellaista rakentamista, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden¹¹⁷ vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa har-

¹¹¹ Majamaa 2003 s. 599

¹¹² ks. esim. Pihala 2009 s. 15; Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuuskertomus 208/2010 s. 38

¹¹³ ks. esim. Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 72

¹¹⁴ HE 101/1998 vp, Yleisperustelut, 3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, Suunnittelutarve korvaa taaja-asutuksen ja auttaa yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa

¹¹⁵ Pihala 2009 s. 15

¹¹⁶ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 1 luku, 16 §

¹¹⁷ esim. vähittäiskaupan suuryksiköt tai teollisuusalueet ovat ympäristövaikutuksiltaan merkittävää rakentamista

kintaa (MRL 16.2 §). Kunnalla on lisäksi mahdollisuus määrätä suunnittelutarvealueeksi joko rakennusjärjestyksessä tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa alueen, jonka kohdalla 1 momentin mukaiset kriteerit eivät vielä täyty (MRL 16.3 §). Alueen odotettavissa oleva asutus on eräs peruste määrätä alue suunnittelutarvealueeksi. Hallituksen esityksessä kuitenkin huomautetaan, että kunnan päättäessä 3 momentissa tarkoitettua suunnittelutarvealueesta, tulisi samalla esittää, miten alueella tarvittava suunnittelu hoidetaan.¹¹⁸

Kunnalle on siis annettu mahdollisuus määrätä suunnittelutarvealuetta koskevien säännösten soveltamista alueelle, jolla rakentaminen ei synnytä tarvetta ryhtyä yhteisten tarpeiden tyydyttämiseksi laissa mainittuihin erityisiin toimenpiteisiin kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-ajan alueiden järjestämiseen.¹¹⁹ Suunnittelutarvealueen avulla halutaan estää se, että alue yksittäisten rakennushankkeiden seurauksena muuttuisi suunnittelun kannalta vaihtoehtottomaksi alueeksi. Siksi kunnalla onkin muita kaavoittamattomia alueita parempi mahdollisuus ohjata hajakentämisen sijoittumista juuri suunnittelutarvealueella.¹²⁰ Siten suunnittelutarpeesta voi aiheutua tosiasiallisia rajoituksia tavanomaisena pidettävään hajakentämiseen¹²¹.

Jos kunta on rakennusjärjestyksessä tai yleiskaavassa rajannut alueen suunnittelutarvealueeksi, raja on voimassa 10 vuotta. Hallberg et al. näkivät alueen varaamisen suunnittelutarvealueeksi, tarkoittavan sitä, että kunnat ilmeisesti pyrkivät aikaansaamaan kaavan tai ainakin aloittamaan kaavoituksen 10 vuoden määräajassa.¹²² Tosiasia kuitenkin on, että suunnittelutarvealuemääräys voidaan 10 vuoden määräajan kuluttua uusida, vaikka kaavoitusta ei olisi aloitettukaan. Kunnat ovatkin Suomen Kuntaliiton seurantahankkeen mukaan laajasti ottaneet käyttöön lain antaman mahdollisuuden määrätä rakennusjärjestyksissä suunnittelutarvealueita. Yli 50 000 asukkaan

¹¹⁸ HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 1 luku, 16 §

¹¹⁹ Majamaa 2003 s. 603

¹²⁰ Pihala 2009 s. 15

¹²¹ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 72

¹²² Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 235

kunnista $\frac{3}{4}$ on ottanut rakennusjärjestykseen tätä koskevan määräyksen¹²³. Yleiskaavoissa mahdollisuutta määrätä suunnittelutarvealueita on käytetty verrattain vähän.

Pääsääntö kuitenkin on, että suunnittelutarvealueellakin rakentamista ohjataan pääsääntöisesti asemakaavalla. Jos asemakaavaa ei kuitenkaan ole laadittu, suunnittelua edellyttävä rakentaminen on mahdollista käyttäen laajennettua rakennuslupaharkintaa. Tällainen suunnittelutarveharkinta on kaavallista harkintaa, jolla ratkaistaan voidaanko hanke sopeuttaa mahdollisesti tulevaan kaavaan. Jos suunnittelutarve on poistettu asemakaavalla, tämä tarkoittaa sitä, että asema-kaavan on sisällytetty aluetta koskevat suunnittelutarvealueen erityiset edellytykset.

Rakentaminen suunnittelutarvealueella vaatii siis edellä mainittujen erityisten edellytysten täytymistä. Erityisistä edellytyksistä suunnittelutarvealueella säädetään MRL 137 §:ssä. Luvan myöntämisen edellytykset onkin kytketty kaavoituksellisiin näkökohtiin: sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella edellyttää, että rakentaminen ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä ja on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Edellä säädettyjen edellytysten olemassaolon ratkaisee rakennuslupamennettelyn yhteydessä tai erillisessä menettelyssä kunnan päättämä viranomainen.

2.4. Maankäytön ja rakentamisen ominaispiirteet

2.4.1. Joustavat normit

Oikeudellisia tulkintaongelmia saattavat aiheuttaa MRL:n sisältämät ns. joustavat normit, moniselitteiset normit sekä aukkotilanteet. Näistä esimerkkeinä rakennusluvan edellytyksistä (MRL 135 §) mm. seuraavat: rakennus *soveltuu* paikalle; vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa *tyy-*

¹²³ Ks. esim. KHO 2005:3, jossa koko kunnan asemakaavoitetun tai ranta-asemakaavoitetun alueen ulkopuolinen alue oli osoitettu maankäyttö- ja rakennuslain 16 §:n 3 momentissa tarkoitetuksi suunnittelutarvealueeksi

dyttävästi; rakentaminen ei *tarpeettomasti* haittaa naapuria tai vaikeuttaa naapurikiinteistön *so-pivaa* rakentamista jne. Ongelmallisia nämä tilanteet ovat säännöksen täsmällisen merkityssisäl-lön puuttumisen vuoksi¹²⁴. Silloin kun ilmaisu on moniselitteinen, sen merkitysalueeseen kuulu-vat vaihtoehdot ovat selvillä, mutta tiedossa ei ole, mikä vaihtoehdoista on oikea¹²⁵. Aukollisesta tilanteesta on kyse silloin, kun lainsäädännössä ei ole nimenomaisesti säädetty käsillä olevasta tilanteesta. Ympäristökäyttöasioissa on tuskin kuitenkaan löydettävissä varsinaista aukkota-pausta, sillä joustavat normit on tarkoitettu peittämään lainsäätämisvaiheessa ja muuttuvissa oloissa esille tulevat tapaukset.¹²⁶

Joustavien normien käyttöä on perusteltu tarpeella välttää liian tiukkoihin perusteisiin pohjautu-vaa, nopeasti vanhentuvaa lainsäädäntöä. Tämä on tarkoittanut ennen kaikkea sitä, että laintul-kinta on sopeutettavissa tekniseen kehitykseen ja muuttuneisiin yhteiskunnallisiin oloihin.¹²⁷ Joustavia normeja käyttäen kirjoitetut ympäristönkäyttölait ovat jo kirjoitustavallaan sulkeneet pois yhden oikean ratkaisun mallin, jolloin yleensä aina voidaan laatia esim. useita lainmukaisia kaavoja,¹²⁸ tai rakentaa useita lainmukaisia, mutta erilaisia taloja.

Joustavien normien merkitys maankäytössä ja rakentamisessa on erityinen, koska esim. raken-nusluvan yhteydessä osin joustavin normein säädellään rakennusluvan oikeusharkinnalla ratkais-tavia edellytyksiä. Tällaisissa tapauksissa joustavan normin saama tulkinnallinen sisältö on erityi-sen merkityksellinen; vaikuttaahan se suoraan luvan myöntämiseen tai epäämiseen. Jääskeläi-nen - Syrjänen toteavatkin, että MRL:n joustavien normien vuoksi harkintavallan käytöllä raken-nuslupaharkinnassa on keskeinen merkitys. Heidän mukaansa oikeusperiaatteet kirjoitettiin HL 6 §:ään siinä tarkoituksessa, että ne lakiin kirjoitettuina ohjaisivat aiempaa enemmän käytännön hallintotoimintaa.¹²⁹

¹²⁴ Aarnio 1989 s. 169

¹²⁵ Aarnio 1989 s. 169

¹²⁶ Syrjänen 1999 s. 74

¹²⁷ Kuusiniemi 2003 s. 65

¹²⁸ Syrjänen 1999 s. 64

¹²⁹ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 56-57

Joustavien normien tulkinta muodostuu arvojen, normien ja faktojen yhdistämisestä. Väljä normiformulaatio antaa tilaa arvottamiselle ja tilannesidonnaisuudelle.¹³⁰ Normiin tarkoituksellisesti (ja olosuhteiden pakosta) sisältyvä joustavuus pakottaa lain tulkitsijan itse omavastuisesti, mutta oikeudellisiin tulkintaperusteisiin pitäytyen, antamaan tulkittavalle normille merkityssisällön.¹³¹ Avoin muotoilu pakottaa lainsoveltajan ikään kuin itsenäisesti jatkamaan lainsäätäjän kesken-eräistä työtä. Auktoriteettiargumentit ovat vähissä: laki on tarkoituksellisesti avoin, pykäläkoh-
taiset esityöt harvoin voivat antaa selkeitä vastauksia lainsäätäjän tarkoituksesta, oikeuskäytän-
nön merkitys korostetun tilannesidonnaisessa ympäristöpäätöksenteossa on rajallinen.¹³²

Ympäristöoikeudellisten normien tulkintakannanotot ovat siis tyypillisesti arvoväritteisiä. Joustavien normien tulkinnassa on yhtä kaikki kysymys oikeudellisesta toiminnasta, lain soveltamisesta yksittäistapaukseen, jolle tulee voida asettaa tietyt oikeusturvaa, ennustettavuutta ja kontrolloitavuutta koskevat vaatimukset. Tämä herättää kiperiä kysymyksiä siitä, mikä on arvojen merkitys oikeussäännösten tulkinnassa, miten saamme tietoa arvoista ja niiden muuttumisesta ja kenen arvot lopulta ratkaisevat.¹³³ Miten voidaan olla varmoja, että yksittäisen viranhaltijan omat arvot eivät vaikuta päätöksentekoon? Joustavia normeja tulkittaessa ei kuitenkaan pitäisi olla kysymys yksittäisen ratkaisijan omista arvoista, vaan oikeusjärjestyksen muodostamaa systeemiä analysoimalla todettavissa olevasta arvopreferenssien kehityssuunnasta.¹³⁴

Kuinka joustavien normien tulkintatulokset sitten ovat justifioitavissa ja kontrolloitavissa? Kuusiniemi antaa tähän kysymykseen kolmijakoisen vastauksen, joka on edellä mainittujen arvojen, normien ja faktojen yhteenliittymä. Joustavan normin tulkintavaihtoehtojen haarukoimiseksi Kuusiniemi painottaa systemaattis-teleologista tulkintaa ja periaatesuuntautunutta tulkintametodia. Joustavien normien tulkintaa voidaan kiinteyttää hyödyntämällä usein periaatteen tyyppisiä tulkintasuuntaviivoja. Tulkintaan saadaan tukea arvoperiaatteista, jotka välittävät oikeussysteemin arvoja pintatasolle normijärjestelmään ja ratkaisutoimintaan, ja kollektiivisia tavoitteita

¹³⁰ Kuusiniemi 2003 s. 76

¹³¹ Makkonen 1981 s. 139

¹³² Kuusiniemi 2003 s. 76-77

¹³³ Kuusiniemi 2003 s. 66

¹³⁴ Kuusiniemi 2003 s. 76

ja intressejä ilmentävistä tavoiteperiaatteista, jotka välittävät teleologisia elementtejä ratkaisutoimintaan. Eri suuntiin käyvien periaatteiden keskinäisessä punninnassa on pyrittävä kunkin periaatteen mahdollisimman laajaan toteutumiseen, mutta viime kädessä painotusratkaisut on ankkuroitava oikeuslähteistä tukea etsiviin arvovalintoihin.¹³⁵

2.4.2. Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet

Hallinto-oikeudellisista periaatteista ei välttämättä saa apua MRL:n monitulkintaisten säännösten ratkaisuvaihtoehtojen ja kriteereiden tulkintaan. Niiden avulla on aika vaikea antaa merkitystä esim. termeille ”merkittävä rakentamispaine”, ”erityinen luonnon- tai maisema-arvo” tai ”tarpeeton haitta”. MRL:n joustava sääntelytapa onkin synnyttänyt tilanteen, jossa ympäristöön kohdistuva päätöksenteko ja siihen kohdistuva kontrolli tarvitsee uusia ohjenuoria. Olavi Syrjänen on väitöskirjassaan ”Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa” (1999), kehittänyt urauurtavalla tavalla oikeudellisia periaatteita, jotka voivat toimia harkinnan ja samalla oikeudellisen kontrollin tukena kaavoituksessa ja rakentamisessa.¹³⁶ Maankäyttöä ja rakentamista koskevat oikeusperiaatteet voidaankin nähdä tarpeellisina apuvälineinä etenkin kaavaan perustumattomia rakennuslupapäätöksiä tehtäessä. Monet huomioitavat joustavat normit kaipaavatkin stabiileja ja perusteltuja arviointiperusteita.

Syrjäsen kehittämät maankäyttöä ja rakentamista koskevat oikeusperiaatteet ovat tarkoituksenmukaisen suunnittelun toteuttamisen periaate, tarkentuvan suunnittelun periaate, kestävän kehityksen periaate, omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaate, historiallisen jatkuvuuden periaate ja yhtenäisen monimuotoisuuden periaate¹³⁷. Näistä kestävän kehityksen periaate sekä omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaatteet ovat jo vakiintuneet¹³⁸.

Oikeudenalakohtaiset oikeusperiaatteet on tarkoitettu kokoamaan, perustelemaan ja tekemään ymmärrettäväksi kaavoitusta ja rakentamista koskevat säännökset kiperissä

¹³⁵ Kuusiniemi 2003 s. 76-77

¹³⁶ Mäkinen 2004 s. 55

¹³⁷ Ks. tarkemmin oikeudenalakohtaisista oikeusperiaatteista Syrjänen 1999 s. 286-322

¹³⁸ Mäkinen 2004 s. 55 kirjoittaja kuitenkin huomauttaa, että kestävän kehityksen periaate ja omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaatteet eivät ole vakiintuneet Syrjäsen väitöskirjan ansiosta. Kirjassa ne on vain asetettu samaan kategoriaan muiden Syrjäsen muotoilemien periaatteiden kanssa.

intressipunnintatilanteissa. Niillä pyritään varmistamaan, että päätöksentekoharkinta suuresta joustavuudesta huolimatta kiperissäkin tapauksissa suurella varmuudella kohdistuisi harkinnan hyväksyttävälle alalle. Nämä periaatteet pyrkivät olemaan mittareita, arvosteluperusteita, periaatteita ja vastaperiaatteita. Kaavoituksen ja rakentamisen oikeusperiaatteilla voidaan lisätä päätöksen ennalta-arvattavuutta ja yhdenvertaista kohtelua eli voidaan nostaa päätöksenteon laatu-tasoa.¹³⁹

Rakennuslainsäädännön keskeisin tehtävä on ohjata alueiden käytön suunnittelua siten, että alue tulee käytetyksi mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. *Tarkoituksenmukaisen suunnittelun* kriteerit on ilmaistu yleispiirteisesti MRL 1.1 §:n edellytysten luomisena hyvälle elinympäristölle ja MRL 5 §:n alueidenkäytön suunnittelun tavoitteissa. Muita kohtia MRL 5.1 § kohdat 2, 7, 8 ja 10, 28.2 §, 39.2 § 1-4 kohdat ja 50 §.¹⁴⁰ Tarkoituksenmukaisen suunnittelun periaate ilmentää hyviä suunnitteluperiaatteita ja periaatteet voidaankin johtaa kaavallisen suunnittelujärjestelmän tavoitteista.

Tarkentuvan suunnittelun periaatteella tarkoitetaan maankäyttö- ja rakennuslain suunnittelu- ja ohjausjärjestelmän vaikutusta päätöksenteossa. Yleispiirteisempi suunnitelma ohjaa yksityiskoh-
taisemman kaavan laatimista. Hierarkkisen ohjausvaikutuksen lähtökohtana on ajatus, että tie-
tyn alueen suunnitteluun on mukauduttava sitä suuremman kokonaisuuden asettamiin vaati-
muksiin.¹⁴¹

Kestävän kehityksen periaate on maailmanlaajuisesti omaksuttu periaate. MRL:ssa kestävää kehitystä voimakkaasti painottavilla säännöksillä (mm. MRL 1.1, 5, 9, 12, 22, 28, 39 ja 54,3 §:t) on tarkoitettu antaa ympäristölle aiempaa vahvempi asema harkittaessa kaava- ja rakentamiskäytöksiä. Kestävän kehityksen rakentamista koskevia vaatimuksia on täsmennetty 117.3 §:n vaatimuksilla ja erityisesti MRA 50 ja 55 §:ssä rakennuksen elinkaariajattelua ja ekologisia näkökohtia koskevalla säännöksillä.¹⁴²

¹³⁹ Syrjänen 2001 s. 858

¹⁴⁰ Syrjänen 2001 s. 843–844

¹⁴¹ Syrjänen 2001 s. 844

¹⁴² Syrjänen 2001 s. 841–842

Omaisuu den normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaatteen mukaan kaavoituksessa keskeinen punnintatehtävä on kaavan ja omaisuudensuojasäännöksen suhde¹⁴³. (MRL 54.3 §) Voidaan arvioida, ettei omistusoikeus sinänsä ole oikeusperiaate, vaan omaisuudensuojasäännökseen (PL 15 §) perustuvaa maanomistuksen huomioon ottamista kaavoituksessa ja toisaalta maanomistukseen maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa kohdistuvia rajoituksia voidaan nimittää omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaatteeksi.¹⁴⁴

Historiallisen jatkuvuuden periaatteen mukaisesti tulee päätösharkinnassa antaa suuri painoarvo olemassa olevalle rakennetulle ympäristölle. Tällöin arvioidaan ympäristön muutosta olemassa olevasta rakennuskannasta katsoen. (MRL 50 ja 54.2, 57.2-3, 118 ja 139.1 §:t) Historiallisen jatkuvuuden periaatetta käytettäessä nousee esille neljä tekijää; aikasidonnaisuus, kerroksisuus, kulttuurihistoriallisuus ja rakennustaiteellisuus.¹⁴⁵

Yhtenäisen monimuotoisuuden periaate arvioi ympäristön muuttumista uuden rakentamisen näkökulmasta. Ennen kaikkea on kysymys uusien rakennusten sopivuudesta alueella jo olevien rakennusten kanssa (MRL 12, 50, 117 §:t).

Edellä käsitellyt periaatteet eivät ole sellaisenaan optimaalisesti toteutettavissa vaan niiden soveltaminen edellyttää punnintaa toisiaan vasten.¹⁴⁶ Syrjäsen hahmottelemat periaatteet lienevät kunnan suunnittelijoille sinänsä tuttuja suunnitteluperiaatteiden osia. Niiden merkitys on kuitenkin siinä, että ne oikeudellisina periaatteina antavat lisäarvoa hyville suunnitteluperiaatteille. Myös oikeusturvan ja oikeudellisen kontrollin näkökulmasta oikeudellisten periaatteiden kehittymistä on pidettävä tervetulleena.¹⁴⁷ Mäkinen mukaan Syrjäsen hahmottelemissa periaatteissa olennaista on se, että ne nimetään oikeudellisiksi periaatteiksi. Hänen mukaansa se on tarpeellista ja erityisen tervetullutta sen muistuttamiseksi, ettei joustava sääntelymalli tarkoita täydellistä vapautta.¹⁴⁸ Syrjäsen määrittelemien oikeusperiaatteiden puutteeksi voisi kuitenkin nimetä

¹⁴³ Hyvönen 1988, 29–31

¹⁴⁴ Syrjänen 2001 s. 848

¹⁴⁵ Syrjänen 2001 s. 845–847

¹⁴⁶ Mäkinen 2004 s. 59

¹⁴⁷ Mäkinen 2004 s. 60

¹⁴⁸ Mäkinen 2004 s. 56

sen, että suurin osa periaatteista keskittyy maankäytön suunnitteluun ja kaavoitukseen ja ilmenee melko kollektiivisina periaatteina. Tämä on ehkä seurausta juuri suunnittelun painottumisesta; suunnitelmat ovat laajoja ja kollektiivisia. Rakentaminen on kuitenkin lähtökohtaisesti henkilökohtaisempaa, yksilöitä koskevaa toimintaa. Ja juuri rakentamisen sääntelyn monitulkintaisuus kaipaisi tuekseen jämerämpää kehikkoa.

3. Yhdenvertaisuus maankäytössä ja rakentamisessa

Yhdenvertaisuus on moniulotteinen oikeus ja vaatimus. Yhdenvertaisuus on jo perustuslaissa määritelty perusoikeudeksi (PL 6 §) ja hallintolaissa puolestaan hallinnon oikeusperiaatteeksi (HL 6 §) eli viranomaisten harkintavaltaa rajoittavaksi periaatteeksi. Yhdenvertaisuus sisältyy myös Suomen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 7-8/1976), Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18-19/1990) ja Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan (SopS 80/2002). Yhdenvertaisuuden voikin ajatella olevan hyvin kokonaisvaltainen ja ihmisarvoon sisäänrakennettu perusolettamus. Scheinin onkin nähnyt yhdenvertaisuusperiaatteen koko oikeusjärjestyksen läpäisevänä periaatteena¹⁴⁹. Seuraavassa yhdenvertaisuutta eritellään eri ulottuvuuksien kautta.

3.1. Yhdenvertaisuus perusoikeutena

3.1.1. Perusoikeuksista yleisesti

Perusoikeuksilla tarkoitetaan perustuslaissa säädettyjä yksilölle kuuluvia oikeuksia ja ne on lueteltu Perustuslain 2 luvussa. Tämän tutkielman näkökulmasta tärkeitä perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus, omaisuudensuoja ja oikeusturva. Perusoikeuden määritelmään on usein liitetty muodollisen perustuslaintasoisuuden lisäksi myös sisällöllisiä aineksia. Vain perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia. Niiden tulee lisäksi olla yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia.¹⁵⁰

Perusoikeuksille on ominaista niiden muodollisesta perustuslaintasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Perusoikeuksille on täten ominaista korotettu muodollinen lainvoima. Perusoikeuksia voidaan muuttaa ja niistä voidaan poiketa vain vaikeutetussa lainsäätämisyjärjestyksessä. Täten perusoikeuksilla on hierarkkisesti ylempi asema tavallisiin lakeihin nähden, ja niillä on merkitystä koko oikeusjärjestyksen arvoperustana.¹⁵¹ Perusoikeuksien keskeiseksi funktioksi voidaan toisin sanoen asettaa erilaisten vallankäyttömahdollisuuksien kont-

¹⁴⁹ Scheinin 1999 s. 238

¹⁵⁰ Hallberg 1999 s. 31

¹⁵¹ Hallberg 1999 s. 32

rolointi ja vallan väärinkäytön ehkäiseminen. Tästä lähtökohdasta perusoikeuksien keskeisimpään sitovuusalueeseen kuuluvat siis ainakin sellaiset suhteet, joiden toisella puolella on mahdollisuus käyttää julkista valtaa johonkin osapuoleen nähden.¹⁵² Perusoikeudet onkin otettava huomioon kaikessa viranomaistoiminnassa. Yksilöiden perusoikeuksia on kunnioitettava sekä erilaisia etuja jaettaessa että rajoituksia ja velvollisuuksia asetettaessa. Tällaisissa asiayhteyksissä perusoikeudet sitovat viranomaisten toimivaltuuksien käyttöä sekä varsinaisten hallintopäätösten, että tosiasiallisen toiminnan osalta.¹⁵³

Yksilön oikeuksien toteutuminen tapahtuu aina suhteessa toisiin oikeuksiin tai toisen henkilön oikeuksiin.¹⁵⁴ Täten perusoikeudet eivät voi koskaan toteutua aina täysimääräisesti, koska toisen ihmisen perusoikeuden täydellinen toteuttaminen uhkaa toisen yksilön perusoikeuden toteutumista.¹⁵⁵ Perusoikeuksia on siis voitava rajoittaa. Rajoittaminen on kuitenkin mahdollista vain toisen yksilön tai yhteisön hyväksi.¹⁵⁶ Yleisen perusoikeuksien rajoitussäännöksen puuttumisen vuoksi perusoikeuksien rajoitusten sallittavuus määräytyy Suomessa lainsäädäntökäytännössä ja oikeustieteessä kehitettyjen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen perusteella.¹⁵⁷ Yhtenä lainkäytön ja hallinnon kannalta tärkeänä yleisenä kriteerinä voidaan pitää yhdenvertaisuusvaatimusta. Aina kun yksilön perusoikeuksiin puututaan, on näissä tilanteissa huolehdittava myös siitä, ettei toimenpiteellä aseteta yksilöitä perusteettomasti eri asemaan keskenään. Yksilöiden perusoikeuksia ei toisin sanoen ole luvallista rajoittaa tavalla, joka perusteettomasti syrjisi tai suosisi joitakin henkilöitä muihin vastaavassa asemassa oleviin henkilöihin verrattuna. Perusoikeusrajoitus, joka läpäisee kaikki muut yleiset rajoitusedellytykset, voi olla perustuslainvastainen siksi, että se loukkaa yhdenvertaisuusvaatimusta.¹⁵⁸

Rajoitusedellytykset ovat perustuslakivaliokunnan muotoilemia. Niiden mukaan rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin ja niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmälli-

¹⁵² Länsineva 2002 s. 24

¹⁵³ Länsineva 2002 s. 87-88

¹⁵⁴ Arajärvi – Sakslin 2007 s. 47

¹⁵⁵ Viljanen 1999 s. 162

¹⁵⁶ Arajärvi – Sakslin 2007 s. 47

¹⁵⁷ Viljanen 1999 s. 162

¹⁵⁸ Länsineva 2002 s. 84

sesti määriteltyjä, eikä tavallisella lailla voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Lisäksi rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Rajoitusten tulee olla myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, eikä rajoitus saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoitusten taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. On myös huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä, eivätkä rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.¹⁵⁹

Perusoikeusrajoitusten tulee täyttää samanaikaisesti kaikki yllä mainitut rajoitusedellytykset. Luottelu ei ole kuitenkaan sillä tavoin tyhjentävä, ettei muilla seikoilla voisi olla merkitystä arvioitaessa perusoikeusrajoitusten sallittavuutta.¹⁶⁰ Rajoitusedellytykset koskevat lainsäätäjää, eivätkä viranomaiset voi omassa toiminnassa rajoittaa perusoikeuksia kuin säädettyjen lakien sallimissa rajoissa.¹⁶¹ Mielenkiintoista tästä näkökulmasta onkin, onko säädettyjen lakien puitteissa mahdollista tehdä sellaisia rajoituksia, joiden tosiasialliset vaikutukset ovat tarkoitettua ankarampia.

3.1.2. Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevilla säännöksillä on ollut perinteisesti keskeinen asema perusoikeusjärjestelmässä. Suomessa jo vuoden 1919 hallitusmuodosta (94/1919) löytyi yleislause yhdenvertaisuudesta lain edessä. Lausekkeen soveltamisala on sittemmin laajentunut vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä. Yhdenvertaisuutta lain edessä on pidetty tuomioistuinten ja muiden lainsoveltajien velvoittavana jo aikana, jolloin perusoikeuksien niin sanottu suora soveltaminen oli harvinaista.¹⁶²

Perinteinen vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta on ilmaistu perusoikeusluvun alussa. Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä (PL 6.1 §). Tämä tarkoittaa niin muodollista kuin aineellistakin yhdenvertaisuutta, yhdenvertaista kohtelua ja lakiin perustuvan oikeudenmukaisuuden takaamista.¹⁶³ PL 6.1 §:n yleinen yhdenvertaisuussäännös ei rajoitu vain velvoittamaan

¹⁵⁹ PeVM 25/1994 vp, Valiokunnan kannanotot. Perusoikeudet lainsäätäjän toiminnassa.

¹⁶⁰ Viljanen 1999 s. 164

¹⁶¹ PeVM 25/1994 Valiokunnan kannanotot. Perusoikeudet lainsäätäjän toiminnassa

¹⁶² Scheinin 1999 s. 231

¹⁶³ Hallberg 1999 s. 43

julkista valtaa pidättymästä yhdenvertaisuuden loukkauksista. Yhdessä PL 22 §:ään sisältyvän perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvollisuuden kanssa säännös velvoittaa julkista valtaa lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä myös aktiivisesti edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa.¹⁶⁴ Perusoikeutena yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että viranomainen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin mitä laista ilmenee.¹⁶⁵

Perustuslain 6.1 §:n vaatimukseen ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä on katsottu sisältyvän mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Tämä tarkoittaa ensisijassa muodollista (oikeudellista) yhdenvertaisuutta: ihmisten kohtelemista lainsäädännössä, tuomioistuimessa ja viranomaistoiminnassa samanlaisissa olosuhteissa samalla tavoin.¹⁶⁶ Säännöstä on toisinaan luonnehdittu myös yleiseksi oikeudenmukaisuusperiaatteeksi.¹⁶⁷

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (PL 6.2 §). Tämä 2 momentin tosiasiallinen (aineellinen) yhdenvertaisuus kiinnittää huomiota yhteiskunnassa esiintyvään eriarvoisuuteen ja näkee oikeusjärjestyksen tehtävänä edistää eriarvoisuuden poistamista.¹⁶⁸ Säännöksessä mainitaan siten määrätty suomalaisen yhteiskunnan kannalta merkitykseltään huomattavat kielletyt erotteluperusteet. Luetteloa kielletyistä syrjintäperusteista ei kuitenkaan ole kirjoitettu tyhjentäväksi.¹⁶⁹

Tarkemmin yhdenvertaisuudesta säädetään Yhdenvertaisuuslaissa (21/2004). Yhdenvertaisuuslain tarkoituksena on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa (YhdenvertaisuusL 1 §). Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa, kun kysymys on esim. itsenäisen ammatin tai elinkeinon harjoittamisen edellytyksistä taikka elinkeinotoiminnan tukemisesta, työhönottoperusteista, työoloista tai työehdoista, henkilöstökou-

¹⁶⁴ Scheinin 1999 s. 239

¹⁶⁵ HE 72/2002 vp Yksityiskohtaiset perustelut, 2. luku hyvän hallinnon perusteet, 6§

¹⁶⁶ HE 309/1993 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo.

¹⁶⁷ Scheinin 1999 s. 233

¹⁶⁸ Scheinin 1999 s. 234

¹⁶⁹ HE 309/1993 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo.

lutuksesta taikka uralla etenemisestä tai koulutuksesta. Lakia sovelletaan lisäksi etnisen alkupe-
rän perusteella tapahtuvaan syrjintään, kun kysymys on sosiaali- ja terveystalvetaista, sosiaali-
turvaetuuksista, asevelvollisuuden, naisten vapaaehtoisen asepalveluksen tai siviilipalveluksen
suorittamisesta tai yleisesti saatavilla olevien asuntojen, muun irtaimen tai kiinteän omaisuuden
taikka palvelujen tarjoamisesta yleisölle (YhdenvertaisuusL 2 §). Tällaisenaan Yhdenvertaisuuslaki
ei suoraan sovellu tutkielman määrittelemään kontekstiin. Tutkielman tarkoituksena ei ole osoit-
taa, esim. uskonnollisen vakaumuksen vaikuttavan rakennuslupapäätöksen lopputulokseen,
vaan tarkoituksena on osoittaa, että yhdenvertaisuus yleisenä ja yhtäläisenä oikeutena on tai ei
ole vaarassa kunnallisten viranomaisten suunnittelutarveratkaisujen ja rakennuslupapäätösten
yhteydessä. Mainittakoon, että yhdenvertaisuuslakia ollaan uudistamassa, ja sen soveltamisala
mahdollisen uuden lain myötä on laajenemassa. Hallituksen esitys (19/2014) ei kuitenkaan ole
tuomassa tämän tutkielman kannalta uusia merkityksellisiä yhdenvertaisuuteen liittyviä osa-
alveta. Merkittävimmät viranomaisten virkatoimintaan ja hallintopäätösten tekemiseen kohdistu-
vat yhdenvertaisuuden noudattamisen vaatimukset tulevat edelleen Perustuslain 6 §:stä, Hallin-
tolaista ja erityisesti sen 6 §:stä sekä Kuntalain kunnan toimintaa ja sen järjestämistä sekä hallin-
non toimintaa sääntelevästä hallintolainkäyttölaista. Tämän tutkielman kannalta myös MRL osal-
taan, joskin varsin niukasti, sääntelee omalla erityisalueellaan yhdenvertaisesta kohtelusta.

3.2. Yhdenvertaisuus hallinnollisena periaatteena

Hallinnon periaatteet ovat oikeusperiaatteita. Oikeusperiaatteet ovat osa sitä normistoa, jonka
oikeuskulttuuri on sisäistänyt ja joka elää oikeusjärjestystä kannattavassa arvoperustassa. Hyväk-
syttävyys on oikeusperiaatteiden voimassaolon keskeisin peruste. Periaatteiden merkitys on
usein välillinen - ne vaikuttavat tapaan, jolla sovellettavat oikeussäännöt valitaan ja täsmenne-
tään. Ainoastaan poikkeuksellisesti jokin kiperä tapaus ratkaistaan suoraan oikeusperiaatteen
nojjalla. Lisäksi oikeusperiaatteet annetaan vain harvoin valtiosäännön edellyttämässä asettamis-
järjestyksessä.¹⁷⁰ Yhdenvertaisuus muodostaa tässä suhteessa poikkeuksen. Yhdenvertaisuus on
oikeusperiaate, joka on kirjoitettu sekä perustuslakiin että hallintolakiin.

¹⁷⁰ Aarnio 1989 s. 99

3.2.1. Harkintavallan rajoitusperiaatteista

Keskeiset hallinnon oikeusperiaatteet (harkintavallan rajoitusperiaatteet) on lausuttu HL 6 §:ssä. Niitä ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, objektiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojan periaate. Nämä periaatteet pätevät lain tulkinnassa ja hallinnollisen harkinnan käyttämisessä, olipa kysymys sitten laillisuus- tai tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.¹⁷¹ Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat vähitellen muotoutuneet ja kiinteytyneet hallinto-oikeudellisessa doktriinissa ja oikeuskäytännössä. Periaatteet ovatkin Laakson sanoin oikeudelliseksi institutionalisoitunutta moraaliala ja politiikkaa.¹⁷²

Harkintavallan rajoitusperiaatteet eivät ole viranomaiselle toimivaltaa perustavia normeja, vaan niiden funktiona on ohjata lainsäädännössä olevien toimivaltanormien ja muiden säännösten soveltamista. Periaatenormit esiintyvät siis aina muiden normien soveltamisen yhteydessä. Periaatenormit ohjaavat ja täydentävät kussakin tilanteessa sovellettavien säännösten tulkintaa ja erisuuntaisten intressien punnintaa sekä ohjaavat harkinnan käyttämistä.¹⁷³ Periaatteet ovatkin osa oikeusjärjestyksen perustaa, ja niiden sisältöä ja henkeä pyritään säädännäisellä oikeudella mahdollisuuksien mukaan heijastelemaan.¹⁷⁴

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat viranomaisia oikeudellisesti sitovia. Periaatteet velvoittavat ja niiden mukaisesta toiminnasta loittoneminen merkitsee poikkeamista tai periaatteen rikkomista.¹⁷⁵ Niiden syrjäyttäminen tai rikkominen muodostaa hallintopäätöksen virheellisyysperusteen ja asianomainen päätös voi tällöin olla kumottavissa. Periaatteiden rikkominen voi myös olla osoitus *harkintavallan ylityksestä*¹⁷⁶ tai *alituksesta*¹⁷⁷ taikka harkintavallan väärinkäytöstä.¹⁷⁸

¹⁷¹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 313

¹⁷² Kuusiniemi 2003 s. 78

¹⁷³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 314

¹⁷⁴ Tähti 1995 s. 155

¹⁷⁵ Tähti 1995 s. 348

¹⁷⁶ *Harkintavallan ylitys* merkitsee sitä, että viranomaisen päätöksenteossa sivuuttaa harkinnan käyttöä ohjaavat oikeusperiaatteet ja menee sen kehysten ulkopuolelle, jonka puitteissa harkinnan tulee pysyttäytyä. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 314

¹⁷⁷ *Harkintavallan alitus* puolestaan liittyy sellaiseen tilanteeseen, jossa säännökset nimenomaisesti edellyttävät tapauskohtaista eli yksilöllistä arviointia ja harkinnan käyttämistä. Mikäli tällaisessa tilanteessa tulkinnalla ja harkinnan käytölle asetetaan ennalta lukkoon lyödyt kriteerit, tällainen standardointi voi johtaa mekaaniseen rutiiniratkaisuun eikä tapauskohtaiselle harkinnalle tällöin jää sille tarkoitettua sijaa. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 314-315

¹⁷⁸ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 314

Harkintavallan väärinkäytöksi on luonnehdittu harkintaa ohjaavien periaatteiden sivuuttamista.¹⁷⁹

Harkintaa ohjaavat periaatteet koskevan niin valtion kuin kuntienkin päätöksentekoa. Harkintavallan määrä päätöksiä tehtäessä vaihtelee, ns. rutiinipäätöksistä vapaasti harkittaviin päätöksiin. Harkintaa erityisesti maankäyttöön ja rakentamiseen liittyen lisää lainsäädännön käyttämät joustavat normit (esim. sopiva rakentaminen) ja oikeudellista sisältöä vailla olevat termit (esim. ”rakennus soveltuu ympäristöön”). Harkintavallan käyttö on tällöin varsin erilaista, kun luvan kriteereiden täytyminen on kiinni vastaavanlaisten ilmauksien täyttymisestä tai täyttymättä jäämisestä. Varsinaista tulkinta-apuahan hallinnon oikeusperiaatteet eivät esimerkinomaisille termeille anna, ne ainoastaan ohjaavat päätöksentekijän harkintavallan alaa ja suuntaa. Lieneekin itsestään selvää, että päätöksentekijä saa tällöin tietyllä tavalla suuren roolin – päätöksentekijä antaa harkintansa mukaan sisällön kysymyksenä oleville kriteereille.

Seuraavassa esitellään harkintavallan rajoitusperiaatteet yhdenvertaisuutta lukuun ottamatta. Yhdenvertaisuudelle on varattu oma lukunsa jäljempänä.

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on johdettavissa PL 2 §:n¹⁸⁰ lainalaisuus- ja oikeusvaltionperiaatteesta. Se sisältyy myös HL 6 §:ään. Periaate esittää vaatimuksen hallinnollisella toimella toteutettavan tavoitteen asianmukaisuudesta ja laillisuudesta¹⁸¹. Tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin.¹⁸² Tämä periaate on syntynyt länsimaissa omaksutusta harkintavallan väärinkäyttöopista.¹⁸³

¹⁷⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 315

¹⁸⁰ PL 2.3 §: Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

¹⁸¹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 339

¹⁸² Harjula 2003, 2. luku, samoin Mäkinen 2004 s. 52 ja Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 59

¹⁸³ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 59

Vaatimus viranomaisen toiminnan puolueettomuudesta ilmentää hallinto-oikeudellista *objektiviteettiperiaatetta*. Hallintotoiminta ei saa perustua epäasiallisiin tai hallinnolle muuten vieraisiin tarkoituksiin.¹⁸⁴ Objektiviteettiperiaate on johdettavissa PL 21 §:n¹⁸⁵ ja HL 6 §:n hyvän hallinnon ja hallinnon oikeusperiaatteista. Objektiviteettiperiaate on läheisessä yhteydessä yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja täydentää sitä. Se osoittaa, minkälaiset perusteet ovat epäasiallisina sellaisia, joihin ei ole lupa nojautua.¹⁸⁶ Viranomaistoiminnassa vapaakaan harkinta ei oikeuta mieltävaltaan. Objektiviteettiperiaate pyrkii sulkemaan ulkopuolelleen mielivaltaisuuden ja vieraat tarkoitukset laajemmalti kuin tarkoitussidonnaisuuden periaate.¹⁸⁷ Päätöksenteon ja toiminnan puolueettomuutta ja objektiivisuutta säännellään ennen kaikkea HL:n 27-30 §:ien esteellisyys-säännöksillä¹⁸⁸. Vaatimus virkamiehen esteettömyydestä kuuluu hallinnon keskeisiin oikeusturvaperiaatteisiin.¹⁸⁹

Viranomaisen harkintavaltaa ohjaa myös *suhteellisuusperiaate*, jonka mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.¹⁹⁰ Tämän periaate on kirjoitettu HL 6 §:ään. Viranomaisen keinot eivät saa olla ylimitoitettuja tai kohtuuttomia. Yleisesti ottaen suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomaisen toimenpiteen tulee olla tarpeellinen

¹⁸⁴ Harjula 2003, 2. luku, samoin Laakso 1990 s. 212

¹⁸⁵ PL 21 §: Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

¹⁸⁶ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 327–328

¹⁸⁷ Mäkinen 2004 s. 51

¹⁸⁸ Mäenpää 2011 s. 155-156: Esteellisyys-säännöksiä tarkoituksena on ensinnäkin estää, että asiaa viranomaisessa käsittelevä henkilö voisi sukulaisuussuhteen, taloudellisten sidonnaisuuksien tai muiden omien intressiensä vuoksi vaikuttaa asiaan. Esteellisyys tarkoittaaakin yleensä sellaista, suhteellisen kiinteää suhdetta hallintoasian käsittelevän ja käsiteltävän asian tai asianosaisen välillä, että käsittelevän objektiivisuuden, tasapuolisuuden ja riippumattomuuden voidaan epäillä heikentyvän. Esteellisyydellä pyritään jo etukäteen rajaamaan tällaisen epäilyn ja puolueettomuuden vaarantumisen mahdollisuuksia kieltämällä liian läheiset yhteydet asian käsittelevän ja asian tai asianosaisen välillä. Toiseksi esteellisyys-säännöksillä pyritään poistamaan mahdollinen intressiristiriita yleisen edun ja asian käsittelevän omien tai erityisten etujen välillä edellyttämällä, että esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsitteelyyn. Esteellisyyden sääntelyn kolmantena tavoitteena on estää epäasiallisten seikkojen ja asiaankuulumattomien näkökohtien vaikutus hallintoasian käsitteelyssä sekä korostaa hallinnon henkilöstön objektiivisuutta. Esteellisyys-säännöksillä on siten yleisempi funktio. Ne vahvistavat menettelyn neutraalisuutta ja yleistä luottamusta sen riippumattomuuteen. Juuri yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyytilanne pitää aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai edes voisi vaikuttaa asian käsitteelyyn tai siinä tehtävään päätökseen. Ks. Esteellisyydestä tarkemmin esim. Harjula 2003, 5 luku; Harjula – Prättälä 2012 s. 473–486

¹⁸⁹ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010 s. 229

¹⁹⁰ Harjula 2003, 2. luku

ja välttämätön. Tietty toimenpide on sallittu vain sillä edellytyksellä, ettei käytettävissä ole lievempää keinoa tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Useista käytettävissä olevista keinoista tulee valita se, joka on luonteeltaan vähiten rajoittava tai joka aiheuttaa vähiten haittaseurauksia. Toiseksi suhteellisuusperiaate edellyttää, että hallinnon toimi on asianmukainen ja sovelias asetettuihin tavoitteisiin nähden. Kolmanneksi viranomaisen toimen pitää täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimus silloin, kun punnitaan keskenään toiselta puolen julkisten intressien vaatimuksia ja toiselta puolen yksityisten oikeusaseman rajoituksia¹⁹¹. Lisäksi suhteellisuusperiaatteella on yhteys hallinnollisen päätöksen sisällölliseen ennakoitavuuteen ja luottamuksensuojan periaatteeseen.¹⁹²

Luottamuksensuojaperiaate on vähitellen alkanut vakiintua itsenäiseksi hallinnon oikeusperiaatteeksi. HL 6 §:ssä sen on ensimmäistä kertaa määritelty yleiseksi viranomaistoimintaa velvoittavaksi periaatteeksi.¹⁹³ Viranomaisten toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia eli suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan perustaa viime kädessä johonkin oikeusjärjestyksen kokonaisuuden keskeisistä ainesosista, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset.¹⁹⁴ Luottamuksensuojaperiaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaan julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien päätösten pysyvyyteen. Ilman nimenomaisesti siihen oikeuttavaa säännöstä viranomainen ei voi yksipuolisesti muuttaa virheellistä päätöstään asianosaisen vahingoksi.¹⁹⁵ Toisaalta luottamuksensuojan tavoitteena ei ole muodostaa saavutettuja oikeuksia sen paremmin kuin pysyttää kerran tehtyä hallinnollista päätöstä täysin muuttumattomana. Siten viranomainen voi myös perustellusta syystä muuttaa vakiintunutta ratkaisukäytäntöään. Toisaalta

191 Ks. tarkemmin Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 61: Euroopan neuvoston omaksuman suhteellisuusperiaatteen mukaan päätöksen tulee muodostaa tasapaino yleisen edun ja yksityisen intressin välille niin, että voidaan välttää tarpeettomat puuttumiset yksityisten ihmisten oikeuksiin ja etuihin.

192 Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 329–333; samoin Mäenpää 2011 s. 85 ja Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 60

193 Mäenpää 2011 s. 88

194 HE 72/2002 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 2. luku hyvän hallinnon perusteet, 6§

195 Harjula 2003, 2. luku

myönnetty lupa tai etuus voidaan myös peruuttaa tai niitä voidaan muuttaa, jos tällaiselle päätökselle on lainmukaiset perusteet.¹⁹⁶ Luottamuksen suojaaminen edellyttää kuitenkin, että asianosainen on ollut vilpittömässä mielessä. Virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja antamalla ei saada aikaan suojattavaa etua.¹⁹⁷

3.2.2. Yhdenvertaisuus harkintavallan rajoittajana

HL 6 § määrittelee yhdenvertaisuuden hallinnon oikeusperiaatteeksi. Sen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Mainittu vaatimus saa merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatteesta. Menettelyllisenä veloitteena vaatimus tasapuolisesta kohtelusta merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Tasapuolisen kohtelun merkitys korostuu silloin, kun viranomainen käyttää yksityisten oikeusasemaan tai toimintamahdollisuuksiin kohdistuvaa harkintaa.¹⁹⁸

Yhdenvertaisuusperiaatteen juuret ovat PL:n perusoikeussäännöksissä 6 §:ssä¹⁹⁹. HL:n 6 §:ssä määritelty yhdenvertaisuusperiaate täsmentää näitä PL:n vaatimuksia nimenomaisesti hallinto-toiminnan kannalta. Hallinnollista toimintaa ajatellen yhdenvertaisuusperiaate sisältää kaksi elementtiä, vaatimuksen tasapuolisesta kohtelusta ja vaatimuksen johdonmukaisesta hallintotoiminnasta²⁰⁰. Yhdenvertaisuusperiaate velvoittaa ratkaisutoiminnassa johdonmukaisuuteen siten, että harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja arvioidaan samanlaisissa tapauksissa samoin perustein²⁰¹. Toisiinsa verrattavissa tilanteissa ei ole lupa menetellä eri tavalla ja vastaavasti erilaisissa tilanteissa ei ole lupa menetellä samalla tavalla, ellei tällaista menettelyä voida objektiivisesti perustella ja oikeuttaa.²⁰² Vaikeudet liittyvätkin samankaltaisuutta koskeviin kriteereihin,

196 Mäenpää 2011 s. 90–91 samoin Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 344–348

197 Mäenpää 2011 s. 90–91

198 HE 72/2002 vp Yksityiskohtaiset perustelut, 2. luku hyvän hallinnon perusteet, 6§

199 PL 6 §: Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

200 Laakso 1990 s. 207

201 Harjula 2003, 2 luku

202 Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 316–324

koska lukuisat tilanteet voivat olla samanlaisia vain joiltakin osin. Ratkaisijalle jää tällöin väistämättäkin harkintavaltaa.²⁰³ Johdonmukaisuusvaatimus ei kuitenkaan oikeuta tai edellytä kaava-
maista päätöksentekoa²⁰⁴, sillä kuten edellä todettu, kutakin asiaa on arvioitava sen erityispiirteet huomioon ottaen.²⁰⁵ Johdonmukaista käytäntöä edellyttää myös yhdenvertaisuusperiaatteen liittyvä mielivallan kieltö²⁰⁶, sillä epäyhtenäinen tai muuten epäjohdonmukainen päätöksenteko viittaa muiden kuin asiallisten perusteiden vaikutukseen

Harkintavallan rajoitusperiaatteet eivät osoita aineellista sisältöä rakennuslupapäätökselle. Ne ohjaavat ja rajoittavat ratkaisuvaihtoehdon valintaa MRL:n asettaman kehyksen sisäpuolella.²⁰⁷ Periaatteet onkin kirjoitettu HL:n 6 §:n seuraavasti: Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Näiden periaatteiden noudattaminen kuuluu yleisiin virkavelvollisuuksiin kaikessa hallinnollisessa toiminnassa²⁰⁸.

Yhdenvertainen kohtelu voi olla vaikeasti todennettavissa, koska se ei välttämättä perustu mihinkään laissa mainittuun perusteeseen. Kyse on paremminkin yleisestä yhdenvertaisuudesta, ikään kuin mielivallan estämisestä. Tapauskohtainen harkinta on myös omiaan tuomaan esiin harkintatapausten erilaisuuden; yhdenvertaisuus näyttää erilaiselta, kun tapauksissa painotetaan eri osa-alueita. Yhdenvertaisuuden kannalta harkintavalta muodostaakin uhkan; eri alueilla ja eri ihmisten kesken harkintaa painottavat seikat ovat erilaisia. Lain sallimissa rajoissa on mahdollista päätyä harkintavaltaa väärinkäyttämättä erilaisiin lopputuloksiin.

²⁰³ Laakso 1990 s. 211–212

²⁰⁴ Samoin Laakso 1990 s. 211–212: Oikeusvarmuus edellyttää ratkaisulta ennakoitavuutta. Sidonnaisuus omaksuttuun käytäntöön ei tosin ole absoluuttista, sillä olosuhteet, tavoitteenasettelut ja muuta asiaan vaikuttavat tekijät voivat ajan kuluessa muuttua. Viranomainen voikin muuttaa käytäntöään ja ratkaisulinjaansa, mikäli sen muuttamiseen on perustelua aihetta.

²⁰⁵ Mäenpää 2011 s. 77–80

²⁰⁶ Mielivallan kiellosta ks. myös Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 316–324

²⁰⁷ Laakso 1990 s. 204

²⁰⁸ Mäenpää 2003 s. 173

3.3. Yhdenvertaisuus suhteessa kunnalliseen itsehallintoon

Perustuslaki sisältää säännökset kunnallisen itsehallinnon keskeisimmistä ominaispiirteistä. Niitä ovat valtion alueen jakaantuminen kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon (PL 121.1 §) sekä lailla säättämisen vaatimus kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä (PL 121.2 §). Kuntien itsehallinnollisen aseman vahvaa perustaa puoltavat myös Suomen sitoutuminen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (Sops 65 ja 66/1991) määräyksiin²⁰⁹, sekä EU-jäsenyyden kautta omaksuttu ja Lissabonin sopimuksella uudelleen korostettu läheisyysperiaate (subsidiariteettiperiaate).

Kuntien itsehallinnon ja hallinnon järjestämisen lailla säättämistä toteuttaa erityisesti Kuntalaki 365/1995 (myöh. KuntaL). Kunnille kuuluvista tehtävistä taas säädetään monilla erityislaeilla, kuten vaikkapa MRL:ssa kaavoitusvelvollisuudesta ja rakennuslupien myöntämisestä. Itsehallinnon kannalta tehtävien määräämisessä olennaista kuitenkin on, että kunnille jää päätösvaltaa tehtävien toteuttamisessa; itsehallintonsa ja lainsäädännön puitteissa kunnat voivat valita parhaaksi katsomansa toteutustavan. Kuntien päätösvallan vapautta pidetäänkin kunnissa kunnallisen itsehallinnon periaatteen tärkeimpänä ilmenemismuotona. Periaatetta painotetaan myös ympäristölainsäädännössä, etenkin kaavoituksessa.²¹⁰

Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla turvataan kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Se on kunnallisen itsehallinnon säädännäinen peruspiirre, joka sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valita hallintoelimensä sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille.²¹¹ Kuntien toimintaa voidaankin pääsääntöisesti valvoa vain laillisuuskysymysten suhteen. Tarkoituksenmukaisuuskysymysten arviointi on itsehallinnolle kuuluva oikeus.²¹²

²⁰⁹ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (66/1991) 3 art. *Paikallisen itsehallinnon käsite*; Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti

²¹⁰ Mäkinen, 2004 s. 2

²¹¹ Saraviita 2011 s. 974-975

²¹² Ryytänen 2004 s. 18

Oikeuskirjallisuudessa käsitellään paljonkin kuntien itsehallinnollista asemaa suhteessa valtioon. Vähemmälle pohdinnalle ovat kuitenkin jääneet kuntien itsehallinnollisesta asemasta suhteessa kuntalaisiinsa johtuvat kipupisteet.

Yhdenvertaisuusperiaatetta voidaan perustellusti pitää yhtenä johtavana periaatteena kunnallis-hallinnossa. Kaikkia kunnan asukkaita ja muitakin tahoja samoin kuin kunnan eri alueita on keskenään samanlaisissa tapauksissa kohdeltava samalla tavalla, saman kaavan mukaan antamatta kenellekään tai millekään perusteetonta oikeutta.²¹³ Vastaavasti voidaan todeta, että kunnan asukkaita ja eri alueita ei ole lupa kohdella eri tavalla ja eriarvoisesti tilanteissa, jotka ovat keskenään samanlaisia. Kenellekään ei ole myöskään lupaa antaa perusteetonta haittaa.

Kuntien velvollisuutena on siis edistää kuntalaistensa yhdenvertaisuutta. Tästä seuraa päätelmä, jonka mukaan itsehallinnon puitteissa tehdyillä päätöksillä ei voida vaarantaa yhdenvertaisuutta. Tai toisaalta itsehallinto ei saa vaarantua yhdenvertaisuuden vuoksi. Itsehallinnossa on kyse yhteisön edun ja tahdon ilmaisuista, kun taas yhdenvertaisuus on yksityisten ihmisten perusoikeus. Lähtökohtaisesti näiden mahdollisesti eri suuntiin vetävien voimien intressit ovat erilaisia, mutta koskettavat samoja ihmisiä.

3.4. Yhdenvertaisuus suhteessa yksityisen omaisuuden suojaan

Sekä yhdenvertaisuus että omaisuuden suoja ovat molemmat perustuslaissa nimettyjä ja historiallisesti vanhaa perua olevia perusoikeuksia. Yhdenvertaisuus ja omistusoikeus eivät ole toisiaan pois sulkevia, vaan niiden tulisi nimenomaan ilmetä samanaikaisesti. Yksityinen omaisuuden suoja on säädetty perusoikeudeksi PL 15 §:ssä. Sen mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Tässä omaisuudella tarkoitetaan varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekin muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut.²¹⁴ Euroopan ihmisoikeussopimuksenkin mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia

²¹³ Heuru 2002 s. 102-103

²¹⁴ HE 309/1993 Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta, 12 §

rauhassa omaisuudestaan.²¹⁵ Nauttiminen tässä yhteydessä tarkoittanee sekä oikeutta omaisuuden omistamiseen, että sen käyttämiseen. Myös kansallisen perustuslain 15.1 § koskee tietyn varauksin myös oikeutta käyttää omaisuutta haluamallaan tavalla.²¹⁶

Historiallisessa mielessä merkittävin omistusoikeus on kohdistunut maahan. Maanomistus on tuottanut pitkään feodaalisen yhteiskunnan ja sitä seuranneen sääty-yhteiskunnan jälkeenkin yhteiskunnallista valtaa, jolloin omistusoikeuteen on liittynyt muutakin kuin valtaa esineeseen. Nyky aikaan tultaessa tilanne on luonnollisesti muuttunut niin omistusoikeuden esineeseen tuottaman kuin poliittisenkin vallan perustan osalta.²¹⁷ Tutkielman kontekstissa omistusoikeutta käsitellään tässä maanomistusoikeutena. Tässä luvussa esille tulevat omistusoikeuteen liittyvät ongelmat ovat samalla myös yhdenvertaisuuden kannalta ongelmia. Erityisesti suunnittelutarvealue näyttäytyy maanomistajien omistusoikeuteen liittyvien oikeuksien ja yhdenvertaisuuden osalta hankalalta.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta maanomistus on tärkeä, mutta myös erittäin monitahoinen oikeus. Yhdenvertaisuuden kannalta huomionarvoisia ovat maanomistajan kannalta tilanteet, joissa rakentaminen estetään, ja toisaalta muiden alueella olevien maanomistajien kannalta tilanteet, joissa rakentaminen sallitaan. Maanomistajien näkökulmasta yhdenvertainen kohtelu tarkoittaa rakennusoikeuksien yhdenvertaista määrää, sekä sitä että rakentaminen ei haittaa muiden maaomistajien omaisuuden normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöä. Kunnan näkökulmasta taas yhdenvertainen kohtelu huomioi myös mm. alueen tulevaisuuden suunnitelmat ja tulevaisuuden rakentamisen, luonto-arvot, yhdyskuntakehityksen ja infrastruktuurin. Kunnan keinona maaomaisuuden käytön sääntelemisessä ovat juuri kaavoitus, suunnittelutarvealueet ja rakentamisen luvanvaraisuus.

²¹⁵ Euroopan ihmisoikeussopimus, 1. lisäpöytäkirja, 1. artikla.

²¹⁶ Saraviita 2011 s. 226, samoin PeVL 6/2010 s. 4

²¹⁷ Heuru 2002 s. 84

Edellä perusoikeusluvun yhteydessä esitetyt perusoikeuksien rajoituskriteerit koskevat luonnollisesti myös omaisuusperusoikeuden rajoitustilanteita. Omistusoikeuteen liittyen on näiden lisäksi kolme yleistä rajoitusperiaatetta. *Omistusoikeuden sosiaalinen sidonnaisuus* kohdistuu erityisesti maan omistusoikeuteen. Sen mukaan maankäytön tulee samalla kertaa palvella sekä omistajaansa että koko yhteiskuntaa. *Moninaiskäytön periaate* puolestaan edellyttää omistajan pyrkivän siihen, että samaa maa-aluetta käytetään samanaikaisesti moniin tarkoituksiin. Kaikenlaiseen omaisuuteen soveltuu *normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön maksiimi*²¹⁸: jos omistajan oikeus käyttää omaisuuttaan normaalisti, järkevästi ja kohtuullisesti säilytetään, ei perustuslain takaama omaisuuden turvaa yleensä loukata.²¹⁹

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön²²⁰ mukaan omaisuuden käytön luvanvaraisuudesta tulee säätää lailla siten, että säännökset ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä luvan edellytysten ja sisällön on ilmentävä laista.²²¹ Omistusoikeuden rajoituksista voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen.²²² Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, kohdistuuko rajoitus yleisesti suureen ryhmään henkilöitä vai onko sen kohteena jokin pieni erityisryhmä. Kysymys kohderyhmän laajuudesta liittyy läheisesti yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen. Suureen ryhmään yleisesti kohdistuvaa rajoitusta voidaan pitää perustuslain kannalta vähemmän ongelmallisena kuin sellaista rajoitusta, jossa on kysymys jonkin suppean ryhmän erityiskohtelusta.²²³ Tässä suhteessa on esitettävä huomautus suunnittelutarvealueista. Suunnittelutarvealueella rakentamiselle asetetut lisäedellytykset merkitsevät kiinteistön rakentamiskäytön rajoittamista muuhun kaavoittamattomaan alueeseen verrattuna. Niiden asettamisen yhteydessä on mahdollista tutkia, onko suunnittelua vaativan alueen maanomistuspohja laaja, vai koh-

²¹⁸ Vrt. Syrjänen 2001 s. 848: omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön periaate

²¹⁹ Heuru 2002 s. 84-85

²²⁰ Rajoitusten täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksista perusoikeusrajoitusten yhteydessä ks. esim. PeVL 16/2003 vp, PeVL 33/2005 vp, PeVL 8/2006 vp, PeVL 16/2007 vp

²²¹ Aer 2010 s. 25

²²² HE 309/1993 Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta, 12 §

²²³ Länsineva 1999 s. 499-500 lainaten Hildén 1971: Omaisuuden perustuslainsuoja – näkymiä ja näkökohtia. s. 128-129

distuuko suunnittelutarve vain harvojen maanomistajien alueisiin. Hildénin ja Lämsinevan ajatusta jatkaen vain harvojen maanomistajien ”rasitteeksi” tuleva suunnittelutarvealue saattaa olla arveluttavaa omaisuuteen ja yhdenvertaisuuteen puuttumista.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kaavoituksen ja rakennusjärjestysten mahdollisia omaisuuden suojaan liittyviä ongelmia MRL:n säätämisen yhteydessä. Tässä yhteydessä näiden sääntelyvälineiden nähtiin olevan nykyaikaisessa yhteiskunnassa välttämätöntä omaisuudenkäytön sääntelyä eikä varsinaista omaisuuden käytön rajoittamista.²²⁴ Perustuslakivaliokunnan omaisuuden suoja-arvioinnin ulkopuolelle jäivät kuitenkin esim. suunnittelutarvealue ja sen mahdolliset tosiasialliset rakentamista, eli omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käytön rajoittamista koskevat vaikutukset. Laaksonen pohtii väitöskirjassaan, voisiko suunnittelutarvealueeksi määrittäminen aiheuttaa omaisuuden käytön valvontaa eli käyttöoikeuden rajoittamista tosiasiallisesti?²²⁵ Samoin hän jatkaa kysymällä, onko omaisuus turvassa, kun sille on määrätty suunnittelutarveratkaisu toisensa perään?²²⁶ Tähän on osaltaan vastattu perusoikeusuudistuksen yhteydessä Hallituksen esityksessä. Siinä todetaan, että mikäli omistusoikeuteen aikaisemmin kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan.²²⁷ Toisin sanoen suunnittelutarvealueita määrittämällä puututaan yksityiseen omaisuuteen siten, että omaisuuden tosiasiallista käyttöä rajoitetaan, mahdollisesti jopa estetään. Kysymyksessä olevassa tilanteessa suunnittelutarvealue määräämisen tosiasialliset vaikutukset saattavat olla yhtä vakavia kuin omaisuuden varsinaiset käyttörajoitukset.

Omaisuuden käyttörajoituksia koskee hyvin yksityiskohtainen perustuslakivaliokunnan lausuntovalikoima (PeVL 6 ja 32/2010). Itse asiassa pääosa omaisuudensuojan rajoituksista on toteutettu juuri käyttörajoituksina,²²⁸ vaikka perinteisesti pakkolunastus²²⁹ on liittynyt erityisesti juuri maaomaisuuteen. Yleensä julkinen valta pyrkiikin välttämään kalliita pakkolunastuksia ja tavoitteisiin

²²⁴ PeVL 38/1998 s. 2-7

²²⁵ Laaksonen 1998 s. 130-132

²²⁶ Laaksonen 1998 s. 146-147

²²⁷ HE 309/1993 Yksityiskohtaiset perustelut 1.1. Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta, 12 §

²²⁸ Saraviita 2011 s. 226-227

²²⁹ Pakkolunastusmenettelystä ja pakkolunastuskorjvauksista säädetään pakkolunastuslaissa (306/1977)

pyritään omaisuuden käyttörajoituksin ja toimintavelvoittein, jolloin käyttörajoitteinen omistusoikeus säilytetään omistajalla. Juuri käyttörajoitukset ja taloudellisesti merkittävät omaisuuteen liittyvät lakisääteiset velvoitteet ovat omaisuuden perusoikeussuojan valtiosääntöoikeudellisesti problemaattisin osa.²³⁰ Yhden esimerkin tästä antaa maa-alueeseen kohdistuneesta käyttörajoituksen tosiasiallisesta vaikutuksesta PeVL 32/2010 lausunto, joka liittyi kaivosaluelunastuslupaan²³¹. Lunastusluvan saattoi saada vastoin maanomistajan suostumusta, ja lupa myönnettiin toistaiseksi tai vähintään 10 vuodeksi kerrallaan. Tällainen käyttöoikeuden lunastus merkitsi valtiokunnan mielestä niin voimakasta puuttumista omistajan omaisuuden suojaan, että se tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuu omaisuuden pakkolunastukseen.²³² Jos tällainen omaisuuden käytön estyminen on rinnastettavissa pakkolunastukseen, eikö suunnittelutarveratkaisulla voi olla juuri samanlaisia vaikutuksia? Tässä valossa yhdenvertaisuus perusoikeutena, joka liittyy omaisuusperusoikeuteen, ei näytä ongelmattomalta.

3.5. Yhdenvertaisuus erityisesti MRL:n soveltamisessa

Maankäyttö- ja rakennuslaki sääntelee yhdenvertaisuudesta varsin niukasti. Yhdenvertaisuuden ulottuvuuksista onkin etsittävä tietoa pohtimalla niitä harvoja yhdenvertaisuuden ulottuvuuksia, joita lainsäädännön esitöistä tai oikeuskirjallisuudesta on tullut esille. Nämä yhdenvertaisuuden ulottuvuuden eivät suoraan liity rakennuslupien yhdenvertaisuuteen, mutta niiden avulla voidaan muodostaa kuvaa siitä, mikä on MRL:n ”henki” suhteessa yhdenvertaisuuteen.

Omaisuuksensuojan ja yhdenvertaisuuden ristiriidat MRL:ssa tulevat esille, kun tutkitaan, miten laki suhtautuu kaavalla järjestettyyn rakentamiseen ja toisaalta kaavoittamattomiin alueisiin. Erityisesti lainsäätäjällä on pyrkinyt varmistamaan, ettei maanomistajia kohdella kunnan taholta kohutuuttomasti. Esimerkiksi kuntien laatiessa rakennusjärjestyksiä (MRL 14.2 §), yleiskaavaa (MRL

²³⁰ Saraviita 2011 s. 233

²³¹ *Kaivosaluelunastuslupa*: Kaivostoiminnan harjoittaja pyrkii usein käytännössä sopimuksin hankkimaan omistustai käyttöoikeuden kaivostoiminnan kannalta tarpeelliseen alueeseen. Jos tällaisiin sopimuksiin ei päästä tai niille ei muutoin ole edellytyksiä, voi valtioneuvosto myöntää kaivosalueluvassa oikeuden käyttää toiselle kuuluvaa aluetta kaivosalueena. Kaivostoiminnan vaatima käyttöoikeuden lunastus merkitsee useimmiten sitä, että omistajan käyttö- ja hallintaoikeus kaivosalueeseen suljetaan pois. PeVL 32/2010 s. 5

²³² PeVL 32/2010 s. 5

39.4 §), asemakaavaa (MRL 54.3 §) tai suojelumääräyksiä (MRL 57.2 §), ne eivät saa olla määräyksiltään maanomistajille tai muille oikeuden omistajille kohtuuttomia. Sama vaatimus mainitaan myös maakuntien liittojen laatiessa maakuntakaavaa (MRL 28.4 §). Näillä kohtuuttomuus lausekkeilla on pyritty siihen, että jos kaavalla aiheutetaan maanomistajan maaomaisuuteen kohdistuvia sellaisia vaatimuksia, jotka estävät maanomistajaa hyödyntämästä tai käyttämästä maa-aluettaan, on maanomistajalle maksettava haitasta korvaus, tai kunnan tai muun julkisyhteisön tulee lunastaa maa-alue itselleen täyttä korvausta vastaan²³³. Eli toisin sanoen, maanomistajalle tulee korvata kaavalla aiheutettu haitta.

Kaavoituksen yhteydessä on myös omaisuuteen kohdistuvia haittoja lievennetty tai jopa estetty. Jos rakennusluvan epääminen aiheuttaa hakijalle merkittävää haittaa ja rakentaminen estyy maakuntakaavan (MRL 33 §) tai yleiskaavan (MRL 43 §) ehdollisen rakentamisrajoituksen vuoksi, on kunnan tai muun julkisyhteisön lunastettava alue tai suoritettava haitasta kohtuullinen korvaus. Mikäli näin ei tapahdu, on hakijalle myönnettävä rakennuslupa.

Maanomistajien tasapuolinen kohtelu ei kaavoituksen yhteydessä luonnollisestikaan edellytä kaikille maanomistajille saman suuruista rakennusoikeutta. Maanomistajien erilaiseen kohteluun tulee kuitenkin olla kaavan sisältövaatimuksista johdettavissa olevat hyväksyttävät perusteet.²³⁴ Kysymys maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta ei asemakaava-alueella ratkeakaan rakennuspaikkatarkastelulla, vaan rakennusoikeuden määrällä ja laadulla on mahdollista huolehtia siitä, että kaavoitettavan alueen maanomistajat tulevat kaavoituksessa noudatettavia periaatteita syrjimättä kohdelluksi yhdenvertaisesti.²³⁵

Kunnalle on jätetty kaavoitusta ohjaavissa säännöksissä laaja harkintavalta valita laadittavassa kaavassa noudatettavat mitoitus- ja suunnitteluperiaatteet. Kunnan ei suinkaan ole aina käytettävä suurimpia mahdollisia rakennustehokkuuksia. Maanomistajallekaan ei ole säädetty oikeutta

²³³ esim. MRL 101 § ” Jos maa asemakaavassa tai 43 §:n 2 momentissa tarkoitetun määräyksen nojalla yleiskaavassa on osoitettu käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan, kunta tai, jos alue on kaavassa tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, tämä on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen.---”

²³⁴ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 274

²³⁵ Majamaa 2003 s. 606-607

tiettyyn vähimmäisrakennusoikeuteen, kunhan kohtuuttomuuskielto ja yhdenvertaisuusperiaate otetaan huomioon.²³⁶ Suomalaisena erikoisuutena on kuitenkin ns. perusrakennusoikeus. Se liittyy läheisesti kiinteän maaomaisuuden hyödyntämiseen. Perinteisesti onkin katsottu, että maanomistajalla on oikeus rakentamiskelpoisen maan tavanomaiseen, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen rakentamistarkoituksessa. Perusrakennusoikeudella tarkoitetaan maanomistajana oikeutta rakentaa haja-asutusmaisesti pientaloja taajamien ulkopuolella. Perusrakennusoikeuden käsite ei esiinny laissa, mutta on laajalti käytössä suunnittelun käytäntökielellä. Perusrakennusoikeus on suomalainen erityispiirre, jota ei juurikaan ole muualla Euroopassa.²³⁷ MRL:n esitöissäkin mainitaan, että perinteiseen hajakentämisoikeuteen ei ole tarkoitus puuttua, mutta se syrjäytyy silloin, kun maankäytön suunnitelmallinen järjestäminen sitä edellyttää.²³⁸ On tosin mainittava, että ns. perusrakennusoikeudesta on tehty syyllistä yhdyskuntarakenteen hajautumiseen ja sen olemassaolon tarpeellisuus onkin asetettu kyseenalaiseksi mm. ekologisen tehokkuuden ja kestävä kehityksen näkökulmista.²³⁹ Oikeustieteessä tähän ongelmaan ei ole juurikaan paneuduttu.

Kunnassa, jossa on rakentamispaineita, suunnittelutarvealueen määrittämisestä tulee pohtia myös maanomistajien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta. Ympäristöministeriön oppaassa varoitetaan tilanteesta, jossa toimittaan alueella, jolla suunnittelutarvealueen kynnys ei vielä ole ylittynyt. Tällöin pelkkä rakennuslupa riittää ja oppaan mukaan nopeimmat rakennusluvan hakijat hyötyvät tilanteesta ja tasapuolisuus maanomistajien kesken saattaa vaarantua.²⁴⁰ Kyseinen toteamus alkaa jo ensi näkemältä vaikuttamaan erikoiselta. Se tuntuu sisältävän ajatuksen, jonka mukaan ainoastaan kieltämällä rakentaminen voidaan varmistua maanomistajien tasapuolisesta kohtelusta. Kun kukaan ei rakenna, ketään ei syrjitä. Toisenlaisen näkemyksen tasapuolisesta

²³⁶ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 671

²³⁷ <http://commin.org/en/bsr-glossaries/national-glossaries/finland/perusrakennusoikeus-hajakentamisoikeus.html> (sivuilla käyty 22.9.2014)

²³⁸ HE 101/1998 vp, Yleisperustelut, 3.2. Keskeiset ehdotukset, Suunnittelu korvaa taaja-asutuksen ja auttaa yhdyskuntarakenteen ohjaamisessa

²³⁹ Ks. esim. Yhdyskuntarakenteen hajoamisesta http://www.rakennustieto.fi/lehdet/ry/index/lehti/P_5.html (sivuilla käyty 22.9.2014); Taajamien joutomaat käyttöön <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/mielipide/puheenvuoro/haapanen-taajamien-joutomaat-kayttoon/> (sivuilla käyty 22.9.2014)

²⁴⁰ Pihala 2009 s. 15

kohtelusta esittää Majamaa, joka toteaa suunnittelutarveratkaisujen osalta maanomistajien tasapuolisen kohtelun vaatimuksen turvaavan luvanhakijalle samankaltaisessa asiassa samanlaisen kohtelun kuin minkä joku toinen on jo saanut. Tasapuolinen kohtelu on tarkoitettu turvaamaan luvan (edun) saaminen, ei toimimaan ennakolta esteenä luvan saamiselle.²⁴¹

MRL edellyttää, että kaavoituksen yhteydessä maanomistajia kohdellaan tasapuolisesti, ja kaavoituksella mahdollisesti aiheutettu haitta korvataan. MRL säättää myös, että maanomistajien tulee osallistua kaavoituksesta aiheutuviin kustannuksiin, jos asemakaavoituksella aiheutetaan maanomistajalle merkittävää hyötyä (MRL 91 a §). Tämä tarkoittaa siis tilanteita, joissa asemakaava aiheuttaa maaomaisuuden merkittävää arvonnousua. Näillä säädöksillä siis pyritään tasapainottamaan maanomistajien yhdenvertaisuus. Sääntelyn ulkopuolelle kuitenkin jäävät tilanteet, joissa yhdenvertaisuuden negatiivinen puoli jää tasapainottamatta. Kun kenellekään ei ole luvallista antaa yhdenvertaisuusperiaatteen rikkovaa etua, ei myöskään tulisi olla oikeutta antaa yhdenvertaisuusperiaatteen rikkovaa haittaa. MRL antaa kuitenkin kunnille mahdollisuuden määrätä suunnittelutarveratkaisuja, joiden tosiasialliset vaikutukset maanomistajiin voivat olla hyvinkin radikaalit. Rakentaminen saattaa suunnittelutarvemääräyksen vuoksi estyä kokonaan ja määräyksen uusiminen vain jatkaa estymistä. 10 vuoden määräaika on maanomistajan kannalta pitkä, samalla kun se kunnan maankäyttösuunnittelussa on lyhyt. Yhtä kaikki, tästä tosiasiallisesta haitasta tai rajoituksesta ei ole määrätty minkäänlaisia korvauksia. Laaksonen toteaaakin että, jos oikeudenrajoituksista aiheutuu maanomistajalle haittaa tai vahinkoa, on jo yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaista, että omistajalle maksetaan menetyksistään korvaus.²⁴²

Rakentamisen kustannuksia käsittelevässä Ympäristöministeriön raportissa Rakentamisen normitalkoot²⁴³, käsiteltiin rakentamista sekä rakennuttajien että yksityisten rakentajien kokemuksista. Vaikka raportti ei suoraan käsittele rakennuslupien myöntämistä, on sen tuloksista kuitenkin saatavissa suuntaa kuntien viranomaisten toiminnasta. Raportin mukaan kunnissa rakennusvalvontaviranomaisella on paljon soveltamis- ja tulkintavaltaa. Tätä soveltamis- ja tulkintavaltaa

²⁴¹ Majamaa 2003 s. 606

²⁴² Laaksonen 1998 s. 641

²⁴³ Martinkauppi 2009

käytetään eri kunnissa eri tavoin, mikä asettaa eri kuntien asukkaat ja yritykset keskenään eriarvoiseen asemaan. Normitalkoiden internet-kyselyyn vastanneista jopa 93%²⁴⁴ oli sitä mieltä, että normien tulkintaa tulisi yhdenmukaistaa. Asiantuntijalausuntojen mukaan rakennusvalvonta kuntien osalta vaihtelee, jopa rakennustarkastajan oma mielipide vaikuttaa normien tulkintaan. Ongelmaksi nähtiin myös päätösten huono ennustettavuus sekä ailahtelevat tulkinnat.²⁴⁵

Normitalkoot –raportissa toisaalta peräänkuulutettiin rakentamista koskevan sääntelyn vähentämistä, toisaalta taas sääntelyn ja soveltamisohjeiden tarkentamista. Epäselvyyttä ja hämmennystä tuntui liittyvän maankäyttöä ja rakentamista koskevan lainsäädännön soveltamiseen suhteellisen laajalti. Kun katsotaan asiaa tästä näkökulmasta, olisi vaikea nähdä sellaista tilannetta, jossa luvanvaraisen suunnittelutarpeen ja rakentamisen osalta sääntely olisi jotenkin selvempää ja helpommin tulkittavaa. Lisäksi lain soveltajina kunnissa ovat rakentamisen ja lupapäätösten osalta samat henkilöt. Jos rakentamiseen liittyvien säännösten tulkinta on hankalaa, liittyy samaa hankaluutta myös rakentamista edeltäviin prosesseihin. Herääkin kysymys, onko kunnissa riittävästi resursseja ja tietotaitoa yhdenvertaiseen MRL:n soveltamiseen?

²⁴⁴ Martinkauppi 2009 s. 32

²⁴⁵ Martinkauppi 2009 s. 22

4. Maankäytön ja rakentamisen hallintotoiminta

4.1. Viranomaistoiminnan sääntely

Nykyaikaisessa oikeusvaltiossa oikeusvaltioperiaatteen kulmakivenä pidetään hallinnon lainalaisuutta: oikeusvaltiossa noudatetaan lakeja ja viranomaisen toimivalta johdetaan laista. Oikeusvaltiossa ihmisiä kohdellaan yhdenvertaisesti, viranomaisten päätöksiin voi luottaa ja ne ovat ennakoitavia, perus- ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan.²⁴⁶ Hallinnon lainalaisuuden periaate sisältää täten kaksi eri elementtiä. Ensinnäkin se sisältää vaatimuksen siitä, että viranomaisen päätöksellä ja muilla toimilla tulee olla lakiin nojaava peruste. Toiseksi se sisältää kiellon menetellä ja toimia vastoin lakia. Viranomaistoiminta ilman asianmukaista laillista perustetta samoin kuin vastoin lakia on siis kiellettyä.²⁴⁷ Oikeellisuuteen ja materiaaliseen oikeusvarmuuteen pyrkiminen päätöksenteossa kytkee oikeusjärjestyksen kiinteästi harkintavallan käyttöön. Moderni oikeus painottaa aineellista oikeutta, johon kuuluu materiaallinen oikeusvarmuus, joustavuus, joutuisuus ja tapauskohtainen oikeudenmukaisuus ja jonka ytimenä ovat yksittäiset tapaukset.²⁴⁸

4.1.1. Hyvä hallinto yleisenä virkatoiminnan ohjeena

Viranomaisten toiminnalle on hyvän hallintotavan mukaisesti asetettu monia vaatimuksia. Lainkäytön ja hallinnon tehtävänä on yhdenvertaisuuden toteuttaminen ja oikeudenmukaisuuden määrittäminen yksittäisessä tapauksessa.²⁴⁹ Koska kyse on yksityisten ihmisten oikeudelliseen asemaan vaikuttavista päätöksistä, on välttämätöntä, että viranomaisten toiminta on oikeusjärjestyksen ohjaamaa. Perustuslaki aloittaa viranomaisten toiminnan sääntelyn määräämällä, että julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin (PL 2.3 §) ja jokainen virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta (PL 118.1 §).

²⁴⁶ Mäkinen 2004 s.27

²⁴⁷ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 303-304

²⁴⁸ Syrjänen 1999 s. 46

²⁴⁹ Arajärvi – Sakslin 2007 s. 57

Hyvän hallinnon perusteiden keskeisin osa on säännelty HL:ssa. Näihin perusteisiin kuuluvat oikeusturvan, palvelujen laadun ja tuloksellisuuden edistäminen (HL 1 §), hallinnon oikeusperiaatteet (HL 6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (HL 7 §), neuvonta (HL 8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (HL 9 §) ja viranomaisten yhteistyö (HL 10 §).²⁵⁰

Näiden normatiivisten vaatimusten lisäksi hyvään hallintoon kuuluu myös pehmeämpiä ja epävirallisia elementtejä. Tässä suhteessa keskeisiä ovat muun muassa hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri, virkamiesetiikka ja hallinnolliset käytännöt.²⁵¹ Niiden laatu määrittää hyvin keskeisesti hyvän hallinnon todellista sisältöä. Näitä hyvän hallinnon käytäntöä määrittäviä osatekijöitä ei voida määritellä normatiivisesti. Niihin voidaan sen sijaan vaikuttaa edistävästi muun muassa koulutuksella, organisatorisilla järjestelyillä, palvelusitoumuksilla ja ehkä jossain määrin ohjeistuksellakin. Pyrkimys hyvään hallintoon, toiminnallinen sujuvuus, menettelyllinen helppous ja ennakoitavuus, sisällöllinen asian- ja lainmukaisuus, toiminnan rakenteellinen selkeys ja joustavuus sekä vastuujärjestelmien toimivuus ovat niin ikään hyvän hallinnon edellytyksiä. Lisäksi toiminnan arvopohja ja hallinnon ulkoinen kuva vaikuttavat epäsuorasti, mutta hyvin vahvasti siihen, koetaanko viranomaisen noudattavan hyvää hallintoa.²⁵²

Julkisen vallan käyttäjinä viranomaisen, yksittäisen viraston ja virkamiehen vastuulla on toimia niin, että toiminta täyttää muun muassa puolueettomuuden, riippumattomuuden ja tasapuolisuuden vaatimukset. Luottamuksen menettäminen liitetään usein aktiiviseen tekemiseen, mutta se voi yhtä hyvin johtua tekemättä jättämisestä. Luottamuksen mittarina on yhtä suuressa määrin se miltä toiminta näyttää ulkopuolisen silmin, vaikkakaan se ei ole arviointiperusteena riittävä ja ongelmaton. Hyvän hallintotavan takeena ei voida pitää pelkästään sitä, että toiminta näyttää hyvältä. Tärkeää on, että toiminta tosiasiallisesti täyttää hyvän hallinnon vaatimukset ja on asianmukaisesti perusteltavissa.²⁵³

Puolueettomuus sisältää velvollisuuden objektiiviseen toimintaan, jossa otetaan huomioon vain asiaan vaikuttavat seikat. Puolueettomalle menettelylle on siten luonteenomaista, että hallinnon

²⁵⁰ Mäenpää 2008 s. 29

²⁵¹ virkamiesetiikasta VVM:n muistio 2000

²⁵² Mäenpää 2008 s. 3

²⁵³ Virkamiesetiikka 2000 s. 6

tavoitteisiin kuulumattomat tai hallinnolliselle päätöksenteolle vieraat perusteet eivät saa vaikuttaa tehtävien toteuttamiseen tai päätösten valmisteluun toimielimessä. Virkamiehen päätöksentekoon tai toimintaan eivät saa vaikuttaa hänen henkilökohtaiset käsityksensä tai kansalliset intressit, puhumattakaan poliittisesta painostuksesta.²⁵⁴ Toisinaan virkamiesetiikka voi edellyttää myös sellaisten asioiden edistämistä, joita virkamies ei pidä parhaina mahdollisina. Siitä huolimatta virkamiehen tulee lähtökohtaisesti edistää tällaisiakin asioita.²⁵⁵

Puolueettoman menettelyn tavoitteena on myös turvata yleistä luottamusta hallintotoiminnan asianmukaisuuteen. Puolueettomuus edellyttää myös yhdenvertaista ja yhdenmukaista kohtelua, jossa noudatetaan syrjimättömyyden periaatetta. Sen tarkoituksena on taata yhtäläinen kohtelu kaikille riippumatta mistään yhdenvertaisuuden erotteluperusteesta. Vastaavasti samankaltaisten tapausten erilainen käsittely on perusteltava erikseen tapauksen erityispiirteillä. Puolueettomuuden toteuttamiseksi toimielinten on noudatettava johdonmukaista käytäntöä, josta voidaan poiketa vain perustelluista syistä.²⁵⁶ Oikeusasiamiehen näkökulmasta keskeisiä ongelmalueita ovat viime vuosina olleet juuri päätöksenteon puolueettomuus ja avoimuus sekä hyvään hallintoon liittyvät kysymykset. Kunnallisia päättäjiä ja viranhaltijoita on muistutettu perus- ja ihmisoikeuksien heidän toiminnalleen asettamista reunaehdoista. Useimmin on ollut kysymys hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisen ongelmista kuntatasolla.²⁵⁷ Lähtökohtaisesti kysymys on kuntalaisten kannalta erityisen merkityksellisistä ongelmista. Puolueettomuuden vaarantuminen päätöksenteossa on erityisen vaarallista julkisen toiminnan läpinäkyvyyden ja yhdenvertaisuuden kannalta. Jos päätöksentekijä ei ole puolueeton, eivät päätöksetkään todennäköisesti ole.

²⁵⁴ Mäenpää 2008 s. 8

²⁵⁵ Virkamiesetiikka 2000 s. 8

²⁵⁶ Mäenpää 2008 s. 8

²⁵⁷ K 14/2001 vp. s. 269

4.1.2. Harkintavalta

Harkintavallaksi kutsutaan sitä viranomaisen päätöksenteon osaa, jossa päätöksen tekemisen edellytyksenä olevien kriteerien täyttymistä arvioidaan. Harkintavaltaa käyttäessään päätöksen tekijä ylittää pelkän täytäntöönpanofunktion. Harkinnalla pyritään tapauskohtaiseen, käsiteltävän tapauksen erityisolosuhteet joustavasti huomioonottavaan päätöksentekoon.²⁵⁸

Ne tavoitteet, joihin hallinnollisilla päätöksillä tai muilla toimilla tähdätään, eivät aina ole toteutettavissa säännöksiä soveltamalla, vaan päätöksenteossa voi olla kysymys yleisemmistä päämääristä ja niiden tavoittelusta. Tältä pohjalta viranomaiselle kuuluvan harkintavallan tarkastelussa on perinteisesti tehty erottelu oikeusharkinnan eli laillisuusharkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan välillä.²⁵⁹ Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa käytetään vapaata harkintaa ja oikeusharkinnassa sidottua harkintaa. Tarkoituksenmukaisuusharkinta siis perustuu tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin, kun taas oikeusharkinta perustuu tiettyihin ennalta määriteltyihin kriteereihin.

Tarkoituksenmukaisuusharkinnassa päätöksenteko perustuu viimekädessä muuhun kuin oikeudelliseksi luonnehdittavaan tai laissa muulla tavoin sidottuun aineistoon. Tällöin kyse saattaa olla erilaisten politiikkojen, kuten ympäristöpolitiikan tai liikennepolitiikan, päämäärien toteuttamisesta tai edistämisestä. Myös useammat erilaiset lopputulokset voivat siten olla mahdollisia sen mukaan, minkälaista ratkaisua asianomaisen ”politiikan” kannalta kulloinkin pidetään hyvänä tai tavoiteltavana.²⁶⁰ Kunnille kuuluu esimerkiksi itsehallintonsa puitteissa päätöksiensä tarkoituksenmukaisuuden arviointi.

Oikeus- eli laillisuusharkinnassa viranomaisen ratkaisu on johdettavissa oikeusnormeista ja muista oikeuslähteistä. Kysymys on tapauskohtaisesta lain soveltamisesta.²⁶¹ Laillisuusharkinnassakaan ei kuitenkaan ole kyse siitä, että tavoitettavissa olisi vain yksi oikea ratkaisu esillä olevassa asiassa. Silloin kun kysymyksessä on harkintaa tai tulkintaa taikka intressien punnintaa edellyttä-

²⁵⁸ Syrjänen 1999 s. 36

²⁵⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 307

²⁶⁰ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 308

²⁶¹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 307

vien säännösten soveltaminen tai muutoin kiperä tilanne, ei ylipäänsä ole osoitettavissa ehdottomia kriteereitä sille, miten asianomainen oikeudellinen ongelma on ratkaistava.²⁶² Tyypillinen harkintapäätös on rakennuslupapäätös, jota ohjaavat joustavat normit.²⁶³

Valtaosa harkintavaltaa sääntelevistä toimivaltasäännöksistä sisältää nykyään enemmän tai vähemmän joustavin ja väljin normein määriteltyjä edellytyksiä. Harkintavalta voi olla sidottu suhteellisen täsmällisiin tai tavoitteellisiin, yksityiskohtaisiin tai ylimalkaisiin sääntelyihin. Joustavat oikeusnormit kuitenkin määrittelevät pääpiirteissään, minkälaisia näkökohtia harkintavallan käytössä voidaan ottaa huomioon. Myös tällaista harkintavaltaa voidaan pitää oikeusharkintana, koska päätös on tehtävä oikeussäännöksiä soveltaen ja niiden määrittelemissä rajoissa. Harkintavallan käyttö voi kuitenkin periaatteessa olla monivivahteista ja laaja-alaista.²⁶⁴

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää johdonmukaisuutta päätöksenteossa. Jos päätökset nojautuvat etukäteen ilmoitettuihin yleisiin perusteisiin, johdonmukaisuus on helpommin todettavissa kuin jos päätösharkinta tapahtuu kussakin tapauksessa erikseen.²⁶⁵ MRL:n mukaisissa asioissa harkinnan käyttö päätöksenteossa joustavien normien ja intressien keskinäisen punninnan vuoksi onkin omiaan vähentämään päätösten ennustettavuutta.²⁶⁶ Oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden näkökulmasta tämä on tietenkin ongelmallista. Voidaan periaatteessa sanoa, että jokaisen oikeusongelman tulisi ratketa vain yhdellä oikealla tavalla. Muuten voitaisiin väittää, että jos samassa asiassa voi olla useampia oikeita ratkaisuja, on satunnaista ja mielivaltaista, mikä niistä tulee päätökseksi. Silloin on myös vaikea perustella yhdenvertaisuutta ja ennalta-arvattavuutta. Voidaan kysyä, mikä merkitys justifiointilla on, jos se tuottaa vain joukon tasavahvoja päätösehdotuksia. Parhaiten ennustettavuus toteutuu silloin, kun päätöksentekijällä on käytävissään vain yksiratkaisu.²⁶⁷ Kuvatonlainen tilanne ei kuitenkaan ole monellakaan oikeudenalalla mahdollinen. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta on kuitenkin huomautettava, että vaikka

²⁶² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 310

²⁶³ Syrjänen 1999 s. 68

²⁶⁴ Mäenpää 2003 s. 355

²⁶⁵ Harjula – Prättälä 2012 s.124-125

²⁶⁶ Syrjänen 1999 s. 47

²⁶⁷ Syrjänen 1999 s. 63

”yhden oikean ratkaisun –malliin” ei voidakaan päästä, on jonkinlaista johdonmukaisuutta kuitenkin oltava. On kuitenkin jälleen varsin vaikeasti määriteltävissä, mitkä ovat ne tärkeimmät kriteerit, joiden mukaan johdonmukaisuutta tutkitaan. Viranomaisen harkintavallan alaan kuitenkin kuuluu se, minkä edellytysten mukaan yhdenvertaisuutta arvioidaan. Lisäksi harkintaan vaikuttaa myös lain tulkinta. Jos ja kun laki on kirjoitusasultaan monitulkintainen, eikä tulkinta-apua ole löydettävissä esitöistäkään, on enemmän kuin todennäköistä, että eri viranomaisten tulkinnat muodostuvat toisistaan poikkeaviksi. Miten suuret poikkeamat yhdenvertaisuus kestää?

4.2. Viranomaisten päätöksenteko

Julkisen vallan harjoittama valvonta eri elämän aloilla ilmenee usein siten, että tietty toiminta on säädetty luvanvaraiseksi. Toiminta on siis yleisesti – ilman lupaa – kiellettyä ja viranomaisella on toimivalta myöntää lupa, mikäli säädetty edellytykset täyttyvät.²⁶⁸ Näin on asianlaita mm. rakennuslupien ja suunnittelutarveratkaisujen osalta. Myönnettyt luvat ja siihen johtava prosessi on yksi esimerkki viranomaisen tekemistä hallintopäätöksistä.

4.2.1. Hallintopäätöksistä

Hallintopäätöksillä aikaansaadaan oikeusvaikutuksia, jotka kohdistuvat hallinnon ulkopuolisten henkilöiden oikeusasemaan. Ne määrittävät siis sitä, mitä kyseisten henkilöiden tulee tehdä tai jättää tekemättä taikka mikä on heille sallittua tai millaisiin etuihin tai palveluihin heillä on oikeus.²⁶⁹ Hallintopäätös on viranomaisen yksipuolisesti tekemä päätös. Hallintopäätöksen kohteena olevan henkilötahon kannalta päätökset voidaan jakaa toisaalta edunsuoviin²⁷⁰ ja oikeuksia perustaviin päätöksiin ja toisaalta velvoittaviin päätöksiin. Edunsuovia päätöksiä ovat ensinnäkin oikeuksia perustavat hallintoluvat, kuten rakennusluvut.²⁷¹

²⁶⁸ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 68

²⁶⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 63

²⁷⁰ Ks. tarkemmin Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 68: Edunsuovia päätöksiä ovat oikeuksia perustavat hallintoluvat. Toiminta on siis yleisesti – ilman lupaa – kiellettyä ja viranomaisella on toimivalta myöntää lupa, mikäli säädetty edellytykset täyttyvät. Ks. myös Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 95: Rakennuslupa on edunsuova, mutta myös velvoittava hallintolupa. Rakennuslupan velvoittavuudella tarkoitetaan sitä, että luvan hakija sitoutuu toimimaan luvan ja sen sisältämien ehtojen mukaisesti. Mitään velvoitetta toteuttaa hanke, jolle lupa on myönnetty ei sen sijaan ole. Laissa säädettyjen määräaikaisten umpeuduttua lupa sitä paitsi raukeaa.

²⁷¹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 68

Hallintoasiassa on kaksi eri päätöksentekotapaa: toisaalta päällikköratkaisu, jolloin asia ratkaistaan yksittäisen virkamiehen tekemällä päätöksellä, ja toisaalta asian ratkaiseminen monijäsenen toimielimen päätöksellä. Kunnallishallinnossa päätöksenteko on tärkeimmissä asioissa monijäsenisellä toimielimellä (valtuusto, hallitus, lautakunnat). Tosin kunnallishallinnossa päätösvaltaa voidaan laajasti delegoida yksittäisille viranhaltijoille.²⁷² Peruslähtökohdan mukaan sekä päällikköratkaisu että monijäsenen toimielimen päätös tehdään esittelystä. Kunnallishallinnossa kuntakohtaisesta hallintosäännöstä ilmenee, mitkä vähemmän tärkeät asiat voidaan ratkaista ilman esittelyä. Esittelyn jälkeen päätösvaltaa omaava virkamies tai monijäseninen toimielin ratkaisee asian. Päällikköratkaisussa kyseinen virkamies muotoaa itsenäisesti ratkaisun sisällön (loputuloksen ja perustelut). Hän voi pitäytyä esittelijän päätösehdotukseen tai muuttaa sitä. Monijäsenisessä toimielimessä tavallisesti keskustellaan asiasta esittelyn jälkeen. Jos jäsenet ovat erimielisiä ratkaisusta, siitä on äänestettävä.²⁷³

Hallintopäätöksen tekemiseen liittyy kaksi elementtiä: hallintopäätöksen edellytysten arviointi ja päätöksen asiakysymyksen ratkaiseminen.²⁷⁴ Edellytysten arviointi on tehtävä sekä tosiasiaperusteiden että oikeudellisten perustelujen kautta. Ratkaisun perustana olevat seikat ja selvitykset muodostavat päätöksen tosiasiaperustelun. Perusteluista tulee ilmetä ne selvitettyiksi katsotut tosiseikat, joiden varaan asian ratkaisu perustuu. Perusteluiden on oltava riittävän konkreettisia ja yksilöityjä. (esim. KHO 6.11.1998 T 2446). Oikeudellinen perustelu taas koostuu ratkaisussa sovelletuista säännöksistä. Ilmaisus säännös on tässä yhteydessä ymmärrettävä laajasti niin, että se viittaa kaikkiin voimassa oleviin oikeusnormeihin niiden asettajasta tai normihierarkkisesta asemasta riippumatta. Sovellettavaksi tulevat näin ollen myös yleiset oikeusperiaatteet. Päätöksen perusteluissa on yleensä riittävää pelkkä maininta sovelletuista säännöksistä tai määräyksistä eikä niiden lähempi selostaminen ole tarpeen. Oikeudellisesti kiperissä tilanteissa on kuitenkin myös asianomaisten säännösten ja niiden tulkintojen lähempi selostaminen tarpeellista.²⁷⁵ Kun

²⁷² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 215

²⁷³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 215-216

²⁷⁴ Laakso 1990 s. 194

²⁷⁵ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 228-230

sekä oikeudellinen että tosiasiaperusteinen arviointi on tehty, viranomaisen tämän jälkeen ratkaisee asian joko asianosaiselle myönteisesti tai kielteisesti. Lopputulos määräytyy esitettyjen perusteiden mukaisesti.

Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslaissa säädettyihin asianosaisen menettelyllisiin oikeuksiin ja hyvän hallinnon takeisiin (PL 21 §). Hallintopäätös tulee lisäksi pääsäännön mukaan antaa aina kirjallisesti (HL 43.1 §). Päätös on allekirjoitettava, koska se määrittää asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdan (JulKL 6 §). Päätöksen rakenteesta tai systematiikasta ei ole voimassa yleisiä säännöksiä. Vaatimuksella päätöksen kirjallisesta muodosta on tärkeä oikeusturvafunktio. Tällä tavoin ratkaisuun tyytymättömällä on mahdollisuus saada tietoonsa päätös ja sen perusteet sekä mahdollisuus näiden pohjalta arvioida tarvetta oikeusturvakeinojen käyttämiseen.²⁷⁶ Päätöksen oikeellisuutta onkin jälkikäteen mahdollista kontrolloida vain asianmukaisten perustelujen pohjalta.²⁷⁷

HL 45 §:n mukaan viranomaisen antamat päätökset on perusteltava. Perusteluvelvollisuuteen ei sinänsä vaikuta se, tehdäänkö hallintopäätös laillisuus- vai tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla. Koska myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa rajoittavat monet oikeudelliset seikat ja periaatteet, päätöksen perustelun on tällöin annettava mahdollisuus myös sen arvioimiseen, onko harkintavaltaa käytetty laillisissa rajoissa ja asianmukaisesti.²⁷⁸ Tässä mielessä näyttäisi tarpeelliselta kuvata myös joustavien normien sisällön muodostumista, etenkin tapauksissa, joissa ne eivät ole oikeudellisen arvioinnin mukaan täyttyneet. Jos tämä jää tekemättä, päätöksen laillisuuden arviointi ei perustu kaikkeen päätöksenteossa käytettyyn aineistoon, eikä perusteellista selvitystä oikeudellisten edellytysten puuttumiselle saada. Myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta hallinnon asiakkaiden tulisi voida arvioida tällaisten edellytysten sisältöä, koska se oleellisesti vaikuttaa heidän oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa.

²⁷⁶ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 223-224

²⁷⁷ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 227

²⁷⁸ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 230

Perustelujen riittävyyttä onkin arvioitava päätöksen kohteena olevan henkilötahon tiedontarpeen kannalta. Perustelujen merkitys korostuu, mikäli päätöksen lopputulos on hakijalle kielteinen (esim. EOA 3.12.2004 D 1024/4/03).²⁷⁹ Perustelujen avulla viranomaisen osoittaa rajaa mielivaltaan nähden. Oikeusohjeet ja tosiasiakysymykset on esitettävä selvästi ja päätöksen tulee olla ajatuksellisesti ja kielellisesti ymmärrettävä lähinnä asianosaisen katsannossa.²⁸⁰

Viranomaisen näkökulmasta perusteluvélvoite on yksi asian huolelliseen selvittämiseen liittyvä elementti. Velvollisuus päätöksen perustelemiseen lisää viranomaisen huolellisuutta asian selvittämisessä ja päätöksen valmistelussa. Perusteluvélvollisuus toteuttaa myös oikeusvarmuuden periaatetta, sillä päätöksen perustelut lisäävät ratkaisujen ennakoitavuutta.²⁸¹ Hurskaisen mukaan päätösten perusteluiden yhdenvertaisuus vaarantuu kuitenkin asiasta päättävän toimielimen mukaan. Toimielinten päätökset olivat tosiasioiden osalta riittäväksi katsottavalla tavalla perusteltuja, samoin oikeusohjeiden osalta. Tämän tilan voi katsoa johtuneen lähinnä esittelijäjärjestelmästä. Se velvoittaa esittelijää laatimaan ratkaisuesityksen myös päättäjähenkilöitä vakuuttaen, mikä edellyttää perustelemista. Yksihenkilöisten päättäjien, eli viranhaltijoiden, ratkaisujen perusteluiden yleisilme oli niukka, ei-järjestelmällinen ja heterogeeninen.²⁸² Tästä näkökulmasta riskiryhmään asettuvat juuri rakennusluvat ja suunnittelutarveratkaisut. Niiden osalta käytännössä päätösvaltaa on laajasti delegoitu viranhaltijatasolle. Kyseiset luvat ovat tosiasiallisilta vaikutuksiltaan varsin merkittäviä, joskaan eivät välttämättä aina kunnallisella tasolla, niin ainakin yksityishenkilöiden tasolla. Kuvastaako viranhaltijoiden päätöksenteon ja perustelemisen niukkuus asiaan paneutumattomuutta, asian vaikeutta ja monitahoisuutta, kiirettä vai osaamattomuutta? Voiko tosiasiaassa olla niin, että nämä päätökset ovat liian moniulotteisia ja monimutkaisia yhden henkilön ratkaistavaksi?

Hallintopäätökseen on liitettävä muutoksenhakua koskevat ohjeet. Jos hallintopäätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädetyssä oikaisumenettelyssä, ohjeet

²⁷⁹ Laakso – Suviranta - Tarukannel 2006 s. 228-229

²⁸⁰ Hurskainen 2004 s. 61

²⁸¹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 227

²⁸² Hurskainen 2004 s. 64

tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.²⁸³ Hallintopäätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus. Siitä on käytävä selville valituksen vireillepanossa tarvittavat tiedot (HL 47 §). Tässä ns. valitusosoituksessa on mainittava valitusviranomainen, viranomainen, jolle valituskirjelmä on toimitettava sekä valitusaika ja mistä se lasketaan. Lisäksi valitusosoituksessa on selostettava säännökset valituskirjelmän sisällöstä ja liitteistä sekä valituksen perille toimittamisesta. Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitusosoituksessa on mainittava myös siitä sekä valituslupaa koskeva lainkohta ja perusteet, joilla valituslupa voidaan myöntää (HLL 14 §). Sen sijaan ylimääräisten muutoksenhakukeinojen käyttömahdollisuudesta ei hallintopäätöksessä ole tarpeen tehdä selkoa.²⁸⁴

Tasapuolisen, johdonmukaisen ja yhdenvertaisen käsittelyn turvaamiseksi hakemuksien monipuolinen arviointi ja päätösesityksen huolellinen valmistelu on tärkeää. Se on tärkeää myös siitä huolimatta, että hakemuksen käsittelyaika sen myötä pitenisi. Jokaisella lupapäätöksellä saattaa olla vaikutusta seuraaviin päätöksiin, koska vastaavat lupahakemukset on käsiteltävä samalla tavalla.²⁸⁵

4.2.2. Rakennuslupa

Rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa (MRL 125.1 §). Asemakaava-alueella rakentamiselle on jo osoitettu paikka, kun taas asemakaava-alueen ulkopuolella rakentamisen sijoittumista ei ole määrätty. Rakennusluvalla ei ohjata hajarakentamisen sijoittumista, vaan rakennuksen asemoitumista rakennuspaikalla.²⁸⁶ Tämä tarkoittaa siis sitä, että koska kunta ei ole kaavoittanut aluetta, se ei voi erityisesti silloin osoittaa, että rakentaminen pitäisi sijoittua jollekin tietylle alueelle. Rakennushanketta aikova on tällöin se, joka valitsee rakennuksen sijoituspaikan, kunnan rooliksi jää joko myöntää tai hylätä rakennuslupahakemus.

Rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueella on lueteltu MRL 135 §:ssä. Sen mukaan rakennuksen täytyy olla voimassa olevan kaavan mukainen²⁸⁷, rakentamisen tulee täyttää MRL

²⁸³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 479

²⁸⁴ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 236

²⁸⁵ Pihala 2009 s. 24

²⁸⁶ Pihala 2009 s. 19

²⁸⁷ Onko täysin kaavanmukainen hanke aina hyväksyttävä? Ks. tarkemmin Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 599–600: Seuraako asemakaavan oikeusvaikutusta koskevasta rajoituksesta, jonka mukaan rakennusta ei saa rakentaa

117 §:ssä asetetut vaatimukset, rakennuksen tulee soveltua paikalle, rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen, vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa tyydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle eikä rakennusta saa sijoittaa tai rakentaa niin, että se tarpeettomasti haittaa naapuria tai vaikeuttaa naapurikiinteistön sopivaa rakentamista. Yleisten, kaikkea rakentamista koskevien vaatimusten lisäksi tulee lupaharkinnassa otettavaksi huomioon kulloistakin rakennushanketta yksilöllisesti koskevia vaatimuksia, jotka monesti kytkeytyvät rakennuksen sijaintiin ja sijoittumiseen osana rakennettua ympäristöä²⁸⁸.

Rakennusluvan edellytykset asemakaava-alueen ulkopuoliseen rakentamiseen on lueteltu MRL:n 136 §:ssä. Edellytyksenä on, että rakennuspaikka täyttää MRL 116 §:n vaatimukset. Rakennuspaikan tulee olla tarkoitukseen sovelias, rakentamiseen kelvollinen ja riittävän suuri, kuitenkin vähintään 2 000 neliömetriä. Rakennuspaikan soveliaisuutta ja kelvollisuutta harkittaessa on muun muassa otettava huomioon, ettei rakennuspaikalla ole tulvan, sortuman tai vyörymän vaaraa. Lisäksi rakennukset on voitava sijoittaa riittävälle etäisyydelle kiinteistön rajoista, yleisistä teistä ja naapurin maasta.

Rakennuspaikkaa koskevien vaatimusten lisäksi rakentamisen tulee täyttää MRL 117 §:n ja 135 §:n 3-6 kohdissa asetetut vaatimukset. Nämä vaatimukset ovat samat, kuin asemakaava-alueelle rakennettaessa. Rakennuksen tulee esim. soveltua ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Rakennuksen tulee myös täyttää erinäisiä olennaisia teknisiä vaatimuksia, jotka on lueteltu 117 a – g §:ssä ja se tulee rakentaa käyttäen hyvää rakennustapaa. Rakennuksen on oltava tarkoitustaan vastaava, korjattavissa ja huolettavissa tai muunneltavissa sen mukaan kuin rakennuksen käyttö edellyttää. Rakennuspaikalle on oltava käyttökelpoinen tie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen, vedensaanti ja jätevedet on voitava hoitaa tyydyttävästi ja ilman ympäristöhaittoja. Rakennusta ei saa myöskään sijoittaa niin, että se tarpeettomasti haittaa naapuria tai vaikeuttaa naapurikiinteistön sopivaa rakentamista.

vastoin asemakaavaa (MRL 58.1 §), kääntäen, että asemakaavaa noudattava rakentaminen on aina sallittua? Rakennuslupavaiheessa ei pidä lähteä uudelleen pohtimaan niitä kysymyksiä, jotka on ratkaistu jo kaavoituksen yhteydessä. Mikään automaattinen rakennusluvan takaaja kaava ei kuitenkaan ole, vaan kaavamääräysten ja muiden lupaedellytysten tulkin on usein joustavaa. Joustavia säännöksiä tulkitaan oikeusharkintaisesti.

²⁸⁸ Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 600

Kaavoittamattomalla alueella tulevat lisäksi erityisen merkityksellisiksi kunnan rakennusjärjestyksen rakennuspaikalle asettamat vaatimukset, jotka koskevat rakennuspaikan vähimmäispinta-alaa, rakennusten kokoa sekä rakennusten etäisyyttä kiinteistön rajoista ja rantaviivasta.²⁸⁹ Kunnalle ei saa myöskään aiheutua erityisiä kustannuksia teiden, vedensaannin taikka viemäroinnin järjestämisestä²⁹⁰ ja maakuntakaavasta²⁹¹ tai yleiskaavasta²⁹² johtuvat MRL:n 33 ja 43§:n mukaiset rakentamisrajoitukset on otettava huomioon. Rakennuslupaa ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan maakuntakaavan tai yleiskaavan toteutumista (= ehdollinen rakentamisrajoitus) tai silloin kun rakentaminen on kielletty tai sitä on muutoin rajoitettu (= rakentamisrajoitus). Rajoituksen tulee tukea yleiskaavan tarkoitusta, eikä se voi olla alueen pääkäyttötarkoituksen vastainen.²⁹³

Rakennusluvan arviointi on oikeusharkintaa, eli lupa on myönnettävä, jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät. Lupaa käsiteltäessä ei voida arvioida luvan myöntämistä kaavoituksen tai yhdyskuntakehityksen kannalta.²⁹⁴ Eri lupaedellytykset on kirjoitettu vaihtelevasti ja osin niin joustavasti, että luvan myöntämisen arviointiin sisältyy selkeästi myös tulkinnanvaraa.²⁹⁵ Ei siis voida sanoa, että oikeusharkinta rakennuslupahakemusten yhteydessä olisi täysin arvo- tai arvostusvapaata²⁹⁶.

²⁸⁹ Ekroos – Majamaa 2005 s. 666

²⁹⁰ Ks. tarkemmin Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 604: Kunnalla täytyy olla maankäytön suunnittelusta vastuullisena mahdollisuus torjua sellainen kaava-alueen ulkopuolelle sijoittuva rakentaminen, joka rapauttaa kunnan suunnitelmallista kehittämistä ja aiheuttaa pitkävaikutteisia ylimääräisiä kustannuksia, jotka jäävät kunnan eikä yksityisen kustannettavaksi.

toisin Ekroos – Majamaa 2005 s. 667: Kunta ei voi rakennuslupa-asian yhteydessä vapauttaa itseään vastaisuudessa MRL 136 §:n 4 kohdassa mainituista tehtävistä eikä luvan hakija voi itseään sitovalla tavalla edeltä käsin luopua vaatimasta alueelle kunnallistekniikkaa. Käytännössä MRL 136 §:n 4 kohdassa mainittu lupaedellytys voi rajoittaa rakentamista sekä suunnittelutarvealueilla että alueilla, joiden kohdalla MRL 16 §:n suunnittelutarvealuetta koskevat kriteerit eivät täyty.

²⁹¹ Ks. maakuntakaavasta johtuvista rakentamisrajoituksista HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 4 luku, 33 §

Ks. yleiskaavasta johtuvista rakentamisrajoituksista HE 101/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 1. Lakiehdotusten perustelut, 1.1. Maankäyttö- ja rakennuslaki, 5 luku, 43 §

²⁹³ Pihala 2009 s. 14

²⁹⁴ Pihala 2009 s. 20

²⁹⁵ Hyvönen 2003 s. 594–595 samoin Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 95

²⁹⁶ Samoin oikeusharkinnasta Jääskeläinen – Syrjänen 2010 s. 95: Oikeusharkinnalla joudutaan näin ollen usein ratkaisemaan melko joustavia ja väljiä luvan myöntämisen edellytyksiä, jolloin ratkaisuun jää harkintamarginaalia. Lupapäätöksiin sisältyy samoja, joustavia, kauneutta ja hyvää rakennustapaa koskeva vaatimuksia kuin kaavoitukseenkin.

Rakennuslupapäätöksiin voidaan sisällyttää myös lupaehtoja. Ehtojen asettamisella voidaan poistaa tai lieventää hankkeen haitallisia vaikutuksia, tai mahdollistaa myönteinen päätös silloinkin, kun edellytyksiä luvan myöntämiselle ei muutoin olisi. Lupaehtojen asettaminen ei kuitenkaan saa johtaa hakemuksen muuttamiseen olennaisesti. Ehdot voivat koskea esim. jätevesien käsittelyä, rakentamisen enimmäismäärää rakennuspaikalla tai rakentamisen sopeutumista maiseen.²⁹⁷

4.2.3. Suunnittelutarveratkaisu

Pelkkä rakennuslupa on riittävä silloin, kun rakentaminen ei sijoitu suunnittelutarvealueelle. Jos aiottu rakentaminen on suunnittelutarvetta vaativaa, ennen rakennuslupaa tai rakennuslupahakemuksen yhteydessä on haettava suunnittelutarveratkaisua. Suunnittelutarpeen arviointi toimii joustavana valvontamekanismina niissä tilanteissa, joissa alueen maankäyttö edellyttää tavallista rakennuslupaa laajempaa harkintaa. Arvioinnilla voidaan yhtäältä varmistaa, ettei rakentamisella aiheuteta haittaa tulevalle maankäytön suunnittelulle, ja toisaalta sillä tehdään mahdolliseksi rakentaminen tarvittaessa myös asemakaavoitettujen alueiden ulkopuolisilla rakennuspainealueilla. Suunnittelutarveratkaisu on rakennuslupaa täydentävä menettely, jolla toteutetaan riittävä menettelyllinen perusta rakentamisen sopivuuden arvioinnille. Lupahakemuksen perusteella viranomaisen arvioi etukäteen, täyttääkö rakentaminen asetetut vaatimukset. Suunnittelutarveratkaisun tekeminen on oikeusharkintaa, lupaedellytykset ovat kuitenkin joustavat ja antavat kunnalle huomattavan ohjausmahdollisuuden.²⁹⁸

Suunnittelutarvealueella rakentamisen erityiset edellytykset (MRL 137 §) ovat ehdottomat; jos edellytykset eivät täyty, lupaa ei voida myöntää. Erityisinä edellytyksinä on huomioitava, että rakentaminen ei saa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle eikä se saa aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä ja sen on oltava sopivaa maisemalliselta kannalta. Rakentaminen ei saa myöskään vaikeuttaa erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Luvan edellytykset on säädetty

²⁹⁷ Pihala 2009 s. 24

²⁹⁸ Pihala 2009 s. 17

täsmällisesti. Tässä mielessä on perusteltua sanoa, että kiinteistön omistajalla on subjektiivinen oikeus rakentamiseen myös suunnittelutarvealueella. Suunnittelutarveratkaisu on näin ollen sidottu MRL 137 §:ssä säädettyihin haittaedellytyksiin, ja tästä seuraa se, että suunnittelutarve on ratkaistava vain ja ainoastaan lainkohdassa nimetyillä perusteilla. Tarkoituksenmukaisuuden arviointi jää tällöin päätöksenteon ulkopuolelle.²⁹⁹

Suunnittelutarvealueen erityisistä edellytyksistä ei voi myöntää poikkeusta (MRL 171.6 §). Erityisten edellytysten arvioimiseen sovelletaan MRA:n 14 lukua (MRA 90 §). Suunnittelutarveratkaisua koskevaan hakemukseen on liitettävä ympäristökartta, joka osoittaa alueen sijainnin, sekä asemapiirros, josta käyvät ilmi sekä olemassa olevat että suunnitellut rakennukset tai rakentamistoimenpiteet rakennuspaikalla. Lisäksi tarvitaan asiakirja, joka osoittaa rakennuspaikan hallinnan tai muun perusteen hakea suunnittelutarveratkaisua sekä selvitys kuulemisesta, jos hakija on sen suorittanut MRA:n 86 §:n 2 momentissa³⁰⁰ säädetyllä tavalla (MRA 85 §).

Suunnittelutarveratkaisua vaativaa hanketta ja aluetta, jolle hanke sijoittuu, koskevat tosiseikat tulee selvittää. Ne tulee esittää lupapäätöksessä ja niiden avulla arvioidaan luvan myöntämisen edellytyksiä. Arvioitavaksi tulevat rakennushankkeeseen ja rakennuspaikan arviointiin³⁰¹, ympäristön arviointiin³⁰², alueen suunnittelutilanteeseen³⁰³ ja maanomistukseen³⁰⁴ liittyvät seikat. Lisäksi ennen päätöksentekoa on kuultava naapureita ja muita, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa (MRA 86 § ja MRL 173 §). Myös eri viranomaisten lausunnot ovat usein tarpeen hankkeen arvioimiseksi. Lupavalmistelija

²⁹⁹ Aer 2010 s. 26

³⁰⁰ MRA 86.2 §: Hakija voi liittää hakemukseensa selvityksen siitä, että naapurit tai osa naapureista ovat tietoisia hankkeesta, ja selvityksen heidän mahdollisesta kannastaan hankkeeseen. Siltä osin kuin hakija on esittänyt selvityksen naapurien kuulemisesta, ei 1 momentissa säädetty kunnan järjestämä kuuleminen ole tarpeen.

³⁰¹ Pihala 2009 s. 22 esim. hankkeen koko, määrä ja laatu, rakennuspaikan koko, muoto ja sijainti, jo käytetyt rakennuspaikkaa koskevat rakennusoikeudet, kulku rakennuspaikalle, vesihuolto

³⁰² Pihala 2009 s. 22 esim. rakennuksen käyttötarkoitus, ympäröivän alueen rakentamistilanne, rakentamispaine alueella, rakentamisen soveltuminen maastoon, maisemaan, ympäröivään rakennuskantaan, hankkeen sijoittuminen yhdyskuntarakenteeseen, alueen erityisarvot

³⁰³ Pihala 2009 s. 22 esim. alueen kaavatilanne, rakennusjärjestys, rakennuskiellot, eri vaihtoehtojen säilyminen tulevilla suunnitelmissa, mahdollisuus yhteisten tarpeitten toteuttamiseen, yhdyskuntarakenteen kestävyys, aluetta koskevat kunnan, ympäristöhallinnon ja tiehallinnon suunnitelmat

³⁰⁴ Pihala 2009 s. 22 esim. tasapuolinen kohtelu ja naapuriin vaikuttava maankäyttö

hankkii tarvittavat lausunnot³⁰⁵ esim. ELY-keskuksilta, maakunnan liitolta tai naapurikunnalta. Lausuntoa voidaan pyytää myös oman kunnan muilta hallinnonaloilta, kuten ympäristösuojelusta tai vesilaitoksesta. Kunnissa on voitu myös tehdä selvityksiä erilaisiin tarpeisiin esim. kaavaa tai vesihuoltoa varten. Näistä selvityksistä saadaan myös lisätietoa aluetta koskevista tosiseikoista. Lisäksi kunnassa voi olla erilaisia suunnitelmia, jotka voivat koskea esim. väestöä tai tielinjauksia. Näiden suunnitelmien avulla lupaedellytyksien olemassaoloa voidaan myös arvioida.³⁰⁶

Kuntien tulee arvioida suunnittelutarveratkaisua myös kaavallisesta näkökulmasta. Oikeusvaikutteinen yleiskaava on hyvä perusta lupahakemuksen arvioinnille. Alueen käyttötarkoituksen ja kaavamääräysten avulla voidaan arvioida, onko alueelle tavoitteena laatia asemakaava. Jos kaava tullaan laatimaan, lupahakemusta on arvioitava tuleva kaava huomioon ottaen. Suunnittelutarveratkaisua ei voida myöntää sellaiselle rakennuspaikalle, jota ei voitaisi kaavassa todennäköisesti osoittaa rakentamiseen. Asianmukaiseen kaavalliseen suunnitteluun kuuluu myös vaatimus ottaa tarpeellisessa määrin huomioon rakennusoikeuksiin liittyvä maanomistajien yhdenvertainen kohtelu. Jos taas on todennäköistä, että alueelle ei olla laatimassa asemakaavaa, on siitä huolimatta olennaista kiinnittää huomiota yhdyskuntarakenteeseen ja alueen luonteen säilyttämiseen.³⁰⁷

Hallintolupiin perustuvat ennakkovalvontamenettelyt ovatkin yleisiä ympäristön käytön ohjauksessa. Luvanvaraistamisen lähtökohtana ei ole rakentamisen kieltä, josta luvalla tehtäisiin poikkeus, vaan rakentamisen ennakkovalvonnan toteuttaminen suunnittelutarvealueilla.³⁰⁸ Täysin päinvastaisen käsityksen esittää Hollo Ympäristöoikeuden oppikirjassaan. Hänen mukaansa suunnittelutarveratkaisulla tarkoitetaan viranomaisen määräystä, jonka perusteella tietylle alueelle ei saa myöntää rakennuslupaa ilman kaavaa. Ratkaisun piirissä olevia rakennushankkeita varten ei voida myöntää poikkeusta.³⁰⁹

³⁰⁵ Ks. MRL 173 §

³⁰⁶ Pihala 2009 s. 23

³⁰⁷ Pihala 2009 s. 27

³⁰⁸ Aer 2010 s.23 samoin Ekroos – Majamaa 2005 s. 74-75

³⁰⁹ Hollo 2009 s. 370

Hollon käsitys suunnittelutarvealueen suoranaisestä rakennuskiellosta lieenee seurausta hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä. Ympäristöministeriön raportissa 13/2009 käsiteltiin suunnittelutarveratkaisuja hallinto-oikeuksissa. Siinä esitetyn selvityksen mukaan kunnat tekivät tarkasteluajanjaksona (2003-2007) kielteisiä suunnittelutarveratkaisuja 53% ja myönteisiä 47% kaikista hakemuksista. Kielteisistä suunnittelutarveratkaisuksista luonnollisesti hallinto-oikeuteen valittivat eniten yksityishenkilöt, joiden tekemistä valituksista hylättiin noin 90 %. Vastaavasti kuntien myönteisistä suunnittelutarveratkaisuksista hallinto-oikeuteen eniten valittivat Alueelliset Ympäristökeskukset (nyk. ELY-keskus), ja niiden tekemistä valituksista hallinto-oikeuksissa hyväksyttiin lähes 90 %. Vastaavasti korkeimpaan oikeuteen yksityishenkilöiden valituksia saapui eniten. Tämä johtunee siitä, että Alueellisten ympäristökeskusten valituksista suurin osa oli jo hyväksytty hallinto-oikeuksissa. KHO:ssa suunnittelutarveratkaisusta tehdyistä valituksista hylättiin 92 %. Tämä tarkoittaa siis sitä, että KHO pysytti suuren osan hallinto-oikeuksien tekemistä päätöksistä, mitkä käytännössä olivat suunnittelutarveratkaisun kieltäviä päätöksiä. Hallinto-oikeuksissa päätöksen kumoaminen tapahtui menettelyvirheen perusteella 27 %:ssa ja sisällöllisellä perusteella 73 %:ssa valituksia. Sisällöllisten perusteiden suurimmat syyt kumoamiselle olivat MRL 137. 1 §:n 1 ja 2 kohdat. Niiden mukaan rakentaminen suunnittelutarvealueelle, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa aiheuttaa haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle ja aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä.³¹⁰

Hallinto-oikeudessa on käytetty perustelulausumana esim. seuraavaa ”Mahdollisuudet ja vaihtoehdot alueen asianmukaiselle kaavalliselle suunnittelulle kaventuivat perusteettomasti.” Majamaa on tässä yhteydessä todennut, että perustelussa lausuttu suunnittelu kuuluu kunnassa selvitettäviin ja päätettäviin asioihin, eikä se ole hallinto-oikeuden käytettävissä kunnassa tehdyn ratkaisun kumoamiseksi.³¹¹ Hallinto-oikeuksien ja KHO:n tulkintalinja näyttääkin suunnittelutarveratkaisujen osalta puuttuvan varsin tuntuvasti kuntien itsehallinnolliseen oikeuteen suunnitella alueensa maankäyttö ja yhdyskuntakehitys. MRL:n yhtenä tavoitteena oli

³¹⁰ Partinen 2009 s. 16-26

³¹¹ Majamaa 2003 s. 606

korostaa kuntien päätöksentekoa³¹². Tässä yhteydessä kuntien päätöksenteko näyttää kuitenkin asetetun kyseenalaiseksi. Aivan vallattomasti ei kuntienkaan voi katsoa suunnittelutarveratkaisuja myöntävän, kuten edellä todettiin, kunnat hyväksyvät hakemuksista vain alle puolet. Suunnittelutarveratkaisuja käsitellessään kunnat ovat kaavallisesti harkinneet suunnittelutarvealueen tulevaa maankäyttöä ja todenneet suunnittelutarpeen soveltuvan heidän tulevaisuuden visioihinsa. Missä määrin tuomioistuinlaitoksen asia on puuttua kunnan itsehallintoon kuuluvaan päätöksentekoon? Aer huomauttaa, että kaavoituksellisen haitan tarkastelussakin tulee erottaa toisistaan tilanteet, joissa ensinnäkin kaavoitusta koskevat suunnitelmat ovat selvät, ja toisaalta ne tilanteet, joissa ei ole mitenkään tiedossa kaavoitetaanko aluetta vai ei. Kaavoituksellisen haitan perusedellytyksenä on se, että alue tullaan kaavoittamaan. Mikäli kaavoitusta ei ole alueelle tulossa, esiharkinnan tosiasialliset edellytykset puuttuvat.³¹³

Poikkeuksen tässä suhteessa muodostaa rantarakentaminen. Rantarakentamista on tässä yhteydessä käsiteltävä lyhyesti emätila-periaatteen selventämiseksi. Alun perin rantarakentamisen määrittämiseksi kehitetty laskentatapa on oikeuskäytännössä esitetty perusteluna myös ns. 'kui-
van maan rakentamisessa'.

Tasapuolinen kohtelu rantarakentamisessa siis toimii ikään kuin ennakolta esteenä luvan saamiselle. Tämä johtuu siitä luonnollisesti seikasta, että rantaviivaa on vain rajoitettu määrä, ja rantatyyppin mukaan määrittyvä määrä³¹⁴ sallittuja rakennuspaikkoja. Rantarakentamista koskevassa lupamenettelyssä rakennusoikeudet kohdennetaan ns. emätila-periaatteen mukaan. Emätilan rakennusoikeudet palautetaan tällöin vuoden 1969 vallinneeseen tilajaon tilanteeseen, ja tarkastellaan paljonko kullekin alueella olevalle emätilalle rakennusoikeuksia tulisi. Mainitun ajankohdan jälkeen ranta-alueelle rakennetut rakennuspaikat palautetaan laskelmallisesti siihen emätilaan, josta ne on muodostettu. Näin selvitetään, onko emätilan kaikki rakennuspaikat jo käytetty, vai onko niitä vielä jäljellä. Jos kaikki rakennusoikeudet on jo käytetty, hakijalta on evätty rakennuslupa maanomistajien tasapuolisen kohtelun perusteella. Vaikeasti ymmärrettävä perustelu

³¹² HE 101/1998 vp Esityksen pääasiallinen sisältö

³¹³ Aer 2010 s. 30-31

³¹⁴ Ns. Muunnetun rantaviivan käsite rantaviivan pituuksien laskemiseksi loma-asuntojen lukumäärää koskevilla mitoituslaskelmissa, ks. Ekroos – Majamaa 2005 s. 378-381

rakentuu näkemykselle, että myönnettävä lupa johtaisi siihen, että rakentamismahdollisuutensa vielä käyttämättä jättänyt maanomistaja estyisi rakentamasta omia ranta-alueitaan.³¹⁵

Ekroos - Majamaan mukaan Ranta-alueilla käytössä oleva tapa laskea emäkiinteistön rakennusoikeus ja sen pohjalta tehdä maanomistajien tasapuolista kohtelua koskevia päätelmiä ei tule kysymykseen suunnittelutarvealueella. Suunnittelutarvealueella ei ole olemassa ranta-alueen tavoin mitään tiettyä alueellisesti rajoittuvaa aluetta, jonka puitteissa rakennusoikeutta voitaisiin tarkastella. Kunnan ratkaistavaksi jää, minkä kokoisen alueen se aikanaan mahdollisesti tulevaan kaavaan sisällyttää.³¹⁶ Majamaa toteaa lisäksi, että suunnittelutarvealueella myönnettävä lupa rakentamiseen ei aseta mitään lähtökohtaista rajoitusta kohdella muita maanomistajia maansa käytön suhteen yhdenvertaisesti luvanhakijan kanssa. Yhdenvertaisesta kohtelusta huolehtiminen on kunnan tehtävä.³¹⁷ Korkein hallinto-oikeus on ratkaisuisaan kuitenkin vedonnut suunnittelutarvealueillakin emätilalla tapahtuneen rakentamisen perusteella arvioitavaan yhdenvertaisuuteen³¹⁸. Tällöin emätilaperiaate on ulotettu koskemaan kaikkea rakentamista rantarakentamisen sijaan. MRL:n esitöistä tai oikeuskirjallisuudesta ei löydy vahvistusta emätila-periaatteen käytölle suunnittelutarveharkinnan yhteydessä.

Majamaan edellä esittämä peruste alueellisesti rajoittumattomasta tilanteesta suunnittelutarveratkaisujen yhteydessä on looginen. Miten yhdenvertaisuutta arvioidaan, kun sitä ei voida suunnittelutarveratkaisun yhteydessä sijoittaa mihinkään todelliseen alueeseen? Eihän kunnan ole pakko kaavoittaa koko suunnittelutarve aluetta, tai se voi kaavoittaa sitä suuremman alueen. Vasta, kun kunta kaavoittaa alueen, voidaan maanomistajien tasapuolista ja yhdenvertaista kohtelua tarkastella. Ylipäättään herää kysymys emätilakohtaisen yhdenvertaisuus-arvioinnin ajantasaisuudesta. Emätilakohtainen rakennusoikeuden laskeminen palauttaa kiinteistöt vuoden 1969 tilanteeseen. Maanomistusolosuhteet ovat kuitenkin tämän jälkeen muuttuneet, eivätkä kiinteis-

³¹⁵ Ekroos – Majamaa 2005 s. 380

³¹⁶ Majamaa 2003 s. 606

³¹⁷ Majamaa 2003 s. 607

³¹⁸ Ks. esim. KHO 2006/1352

töjen omistajat välttämättä ole samoja. Maanomistajien yhdenvertainen kohtelu tässä kontekstissa tarkoittaa vuoden 1969 emätilojen tasapuolista kohtelua, ei tämän päivän maanomistajien tasapuolista kohtelua.

4.3. MRL:n mukainen muutoksenhaku ja oikeusturva

Julkisen vallan tavoitteena on yksityisten oikeudellisen aseman suoja ja julkisen hallinnon toiminta tarkoituksenmukaisella tavalla, asianmukaisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti ja että toiminta on moitteetonta ja hallinnon lainalaisuusperiaatteen mukaista. Näiden tavoitteiden varmistamiseksi ovat toisiinsa limittyneinä oikeussuojajärjestelmä ja hallinnon eri valvontajärjestelmät. Samoja menettelyjä ja keinoja käytetään niin oikeusturvatakeisiin kuin valvonnallisiin tavoitteisiinkin pyrittäessä.³¹⁹ Hallinnon valvonta ja oikeussuojakeinot muodostavatkin kokonaisuuden, jossa jokaisella osalla on oma tehtävänsä. Aiemmin on jo käsitelty mm. harkintavallan rajoittamista, joka on yksi hallinnon toimintaa ohjaavista säännöistä. Tässä luvussa keskitytään niihin toimenpiteisiin – joita kaikesta ennakollisesta hallinnon toiminnan sääntelystä huolimatta – on kuntalaisten käytössään viranomaisten toimien lainmukaisuuden varmistamiseksi.

Oikeusturva on jokaiselle kuuluva perusoikeus, jonka perusteista säädetään PL 21 §:ssä. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PL 21.1§). Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla (PL 21.2 §).

Maankäytön suunnittelussa ja rakentamisessa sekä muissa ympäristöasioissa oikeusturvan takaamisella on erityinen merkitys, kun päätöksillä on usein niin ajallisesti kuin alueellisestikin laajalle ulottuva merkitys. Oikeusturva ymmärretään yleensä oikeudelliseksi turvallisuudeksi, varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin ja yhdenmukaisesti, tasapuolisesti

³¹⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 409

ja puolueettomasti. Oikeusturvan käsite on liitetty valtiosäännön tasolla lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin. Oikeusturvan lähtökohtana onkin kaiken vallankäytön sitominen lakiin ja lakien noudattaminen.³²⁰ PL 2.3 § säättääkin, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämä on luonnollisesti lähtökohtana myös ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa. Kun ympäristöoikeuden normit usein jättävät harkintavaltaa, varsinkin maankäytön suunnittelussa vallankäytön tarkoitussidonnaisuuden ja asianosaisten yhdenvertaisuuden periaatteella on suuri merkitys.³²¹

Oikeusturvajärjestelmän perusteisiin kuuluu yleinen muutoksenhakuoikeus, mahdollisuus saattaa viranomaisen päätöksen lainmukaisuus jälkikäteen tutkittavaksi. Muutoksenhakuasteita on vakiintuneesti kaksi, ensiasteen muutoksenhaku ja jatkovalitus. Rakennuslainsäädäntöä kehitettäessä pidettiin lähtökohtana, että muutoksenhaku ohjataan hallintoviranomaisista hallintotutkimioistuihin. Ylin muutoksenhakuaste on korkein hallinto-oikeus.³²²

4.3.1. Ennakollinen oikeussuoja ja oikaisuvaatimus

Ennakollisella oikeussuojalla tarkoitetaan yleensä hallintomenettelyn muutosidonnaisuutta, velvollisuutta kuulla asianosaista, perustella hallintopäätökset ja asiakirjajulkisuutta.³²³ Näin ollen ennakollisella oikeussuojalla tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joilla ennen hallintopäätöksen antamista pyritään varmistamaan, että hallintopäätös on tehty yhdenvertaisesti ja tarkoituksenmukaisesti lakeja ja säädöksiä noudattaen. Niiden avulla myös voidaan varmistua siitä, onko päätökset tehty asianmukaisin perustein. Jos näin ei ole, tutkittavana olevien hallintopäätösten, rakennusluvan ja suunnittelutarveratkaisun, antamisen jälkeen ne voidaan saattaa prosessiin, jossa niiden oikeusjärjestyksenmukaisuus voidaan tarkistaa. Oikaisuvaatimusjärjestelmä on varsinaista valitusta edeltävä pakollinen esivaihe³²⁴.

Maankäyttö- ja rakennuslaissa oleva oikaisujärjestelmä perustuu samalla tavalla kuin yleensäkin delegoituun toimivaltaan. Oikaisuvaatimuksen kohteena on viranhaltijan päätös asiassa, joka on

³²⁰ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 711

³²¹ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 711-712

³²² Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 718

³²³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 410

³²⁴ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 460

siirretty hänen ratkaistavakseen. Päätöksenteko koskee tavallisimmin rakentamista, suunnittelu-
tarvetta ja muita toimenpiteitä koskevia lupa-asioita. Taustaltaan kysymys on siis hierarkkisesta
oikaisusta asianomaiselle viranomaiselle,³²⁵ eli viranhaltijan päätös saatetaan rakennusvalvonta-
viranomaisen ratkaistavaksi. Oikaisuvaatimus ei siten ole osa varsinaista muutoksenhakujärjes-
telmää, vaan kysymys on kunnan sisäisestä hallintomenettelystä, jossa viranhaltijan päätös saa-
tetaan kunnan viranomaisen uudelleen arvioitavaksi.³²⁶

MRL 187 §:n mukaan viranhaltijan päätökseen asiassa, joka kunnan rakennusvalvontaviranomai-
selta tai muulta kunnan viranomaiselta on siirretty hänen ratkaistavakseen, ei saa hakea muu-
tosta valittamalla. Päätökseen tyytymättömällä on oikeus saada asia asianomaisen viranomaisen
käsiteltäväksi (*oikaisuvaatimus*). Oikeus vaatimuksen tekemiseen määräytyy samojen perustei-
den mukaan kuin asianosaisen valitusoikeus. MRL:n 192 §:n mukaan valitusoikeus mm. raken-
nuslupaa koskevassa asiassa on asianosaisella eli sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun
pätös välittömästi vaikuttaa. Valitusoikeus on myös viereisen tai vastapäätä olevan alueen omis-
tajalla ja haltijalla sekä sellaisen kiinteistön omistajalla ja haltijalla, jonka rakentamiseen tai muu-
hun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa, ja lisäksi kunnalla. Suunnittelutarveratkaisua
koskevasta päätöksestä valitusoikeus on MRL 193 §:n mukaan edellä 192 §:ssä mainittujen lisäksi
sillä, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä
naapurikunnalla, jonka maankäytön suunnitteluun päätös vaikuttaa. Myös ELY –keskus tai muu
viranomainen toimialaansa kuuluvassa asiassa³²⁷ sekä toimialueellaan sellainen rekisteröity yh-
distys, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edis-
tämisen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen, kuuluvat valitusoikeutettujen pii-
riin.

Oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti viranhaltijalle 14 päivän kuluessa päätöksen antamisesta
(MRL 187.2 §). Jos rakennusvalvontatehtävä on sopimuksen nojalla annettu toisen kunnan viran-
haltijan hoidettavaksi, tämän tekemää hallintopäätöstä koskevan oikaisuvaatimuksen käsittely
määräytyy rakentamisen sijaintikunnan mukaisesti (MRL 187.3 §). Oikaisuvaatimuksen voi tehdä

³²⁵ OMKM 2007:1 s. 51

³²⁶ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 720

³²⁷ esim. Museovirasto historiallisesti arvokkaaseen ympäristöön liittyvissä asioissa

sekä laillisuus- että tarkoituksenmukaisuusperusteilla.³²⁸ Rakennuslupia ja suunnittelutarveratkaisuja koskien useimmiten on kuitenkin kysymys viranomaisen päätöksen lainmukaisuudesta.³²⁹ Oikaisuvaatimuksessa on ilmaistava päätös, johon haetaan muutosta, sekä se, millaista oikaisua vaaditaan ja millä perusteella. Tämä on tärkeää, sillä oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen on sidottu niihin vaatimuksiin, joita oikaisuvaatimuksesta esitetään, eikä se voi käsitellä asiaa laajemmin.³³⁰ Oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä (HL 49 e §). Oikaisuvaatimusta käsittelevä toimielin voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen³³¹ tai hylätä³³² oikaisuvaatimuksen. Päätöksessä on annettava perusteltu ratkaisu oikaisuvaatimuksessa esitettyihin vaatimuksiin, eikä päätöksen perusteleminen voida poiketa HL 45.2 §:n mukaisesti (HL 49 g §).

Valitusoikeus oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätöksen on sillä, joka on tehnyt oikaisuvaatimuksen. Jos hallintopäätöstä on oikaisuvaatimusmenettelyssä muutettu tai se on kumottu, oikaisuvaatimuspäätökseen saa hakea muutosta valittamalla myös se, jolla on HLL 6 §:n tai muun lain mukaan valitusoikeus asiassa (HLL 6a §). Rakennuslupien ja suunnittelutarveratkaisujen osalta muutettuun tai kumottuun hallintopäätökseen valituksin voivat hakea muutosta samat asianosaiset, kuin oikaisuvaatimuksen yhteydessä mainittiin.

4.3.2. Hallintovalitus

Oikaisuvaatimuksesta tehtyyn päätökseen saa hakea muutosta MRL:n 190 §:n mukaisesti hallintovalituksella hallinto-oikeudesta. Hallintovalitus on ollut perinteisesti käytössä valtion viranomaisten toimivaltaan kuuluvissa asioissa ja kunnan viranomaisten ratkaistavaksi kuuluvissa asioissa, joissa päätösvalta perustuu kuntalakiin nähden erityislainsäädäntöön, kuten MRL:iin.³³³ Valitus tulee tehdä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista (HLL 22 §).

³²⁸ Harjula – Prättälä 2012 s. 732

³²⁹ Hallberg – Haapanala – Koljonen – Ranta 2006 s. 724

³³⁰ Harjula – Prättälä 2012 s. 734

³³¹ Jos oikaisuvaatimus hyväksytään, alkuperäinen päätös joko kumotaan tai sen tilalle tehdään uusi päätös. Harjula – Prättälä 2012 s. 735

³³² Jos oikaisuvaatimus hylätään, usein on riittävää todeta, että oikaisuvaatimus ei anna aihetta päätöksen muuttamiseen. Tällöin yhdytään siihen lopputulokseen ja niihin perusteluihin, jotka on tuotu esiin ensivaiheen päätöksessä. Harjula – Prättälä 2012 s. 735

³³³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 458, samoin Ekroos – Majamaa 2005 s. 838

Hallintovalituksessa on lähtökohtaisesti mahdollista käyttää valitusperusteina sekä päätöksen lainvastaisuutta että tarkoituksenmukaisuutta. Kun kysymys lupapäätöksissä on pääsääntöisesti laissa säädettyjen, luvan myöntämisen koskevien normien soveltamisesta, ei perinteiselle tarkoituksenmukaisuusharkinnalle jää muutoksenhaun yhteydessä oikeastaan soveltamisen sijaa.³³⁴ Ongelmalliseksi laillisuuteen keskittyvässä muutoksenhaussa voi kuitenkin muodostua esim. viranomaisen harkintaan kuuluvien joustavien ja tulkinnanvaraisten elementtien laillisuus. Kuten aiemmin todettua, maankäyttö ja rakentaminen on säännelty paljolti käyttäen ei-oikeudellisia ja hyvin tulkinnanvaraisia termejä. Näiden termien merkitys on kuitenkin merkittävä, koska ne osaltaan sääntelevät oikeusharkinnalla ratkaistavia lupaedellytyksiä, kuten vaikkapa rakennuslupan edellytyksistä asemakaava-alueen ulkopuolella (MRL 136 §). Edellytysten (MRL 117 §) mukaan rakennuksen tulee mm. soveltua rakennettuun ympäristöön ja maisemaan sekä täyttää kauneuden ja sopusuhtaisuuden vaatimukset. Lainvastaisuuden osoittaminen vaatii erityisesti joustavien normien yhteydessä mahdollisimman painavaa argumentaatiota ja perusteluketjua, jotta päätöksen aineellinen virheellisyys tulisi osoitetuksi. Hallintotuomioistuin arvioi esitetyn argumentaation painavuutta ja loogisuutta sekä harkitsee asiaa myös suhteessa muihin joustaviin normeihin, joiden vaatimusten tulee päätöksessä niin ikään täyttyä.³³⁵ Jos valituksen alainen päätös sisältää menettelyvirheen ovat siihen liittyvät useimmiten selvempiä muutoksenhaun perusteita kuin aineelliset säännökset. Jos menettelyä koskeva virhe on päätöksenteossa sattunut, ja se on yksiselitteisesti osoitettavissa, on päätös lainvastainen.³³⁶

Valittaja ei ole sidottu ensiasteen valitusta tehdessään oikaisuvaatimuksessa esittämiinsä perusteisiin tai vaatimuksiin, vaan hän voi niitä muuttaa.³³⁷ Myöskään tuomioistuin ei ole sidottu pelkästään valituksessa esitettyihin seikkoihin, vaan se voi tutkia asiaa jossakin määrin laajemmin. Hallintotuomioistuin voi myös päätöksessään muuttaa lainvastaista päätöstä sisällöllisesti eikä sen välttämättä tarvitse kumota aiempaa päätöstä ja palauttaa sitä uudestaan käsiteltäväksi.

³³⁴ Ekroos – Majamaa 2005 s. 841

³³⁵ Ekroos – Majamaa 2005 s. 842

³³⁶ Ekroos – Majamaa 2005 s. 842

³³⁷ Harjula – Prättälä s. 741

Jos hallinto-oikeus jättää suunnittelutarve- ja rakennuslupa-asiassa valituksen tutkimatta tai se ei muuta valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hallinto-oikeuden päätökseen hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan (MRL 190.3 §). Jatkovalituksen hallinto-oikeuden päätöksestä saa tehdä ensiasteen valituksen tehnyt ja lisäksi valituksen alaisen päätöksen tehneellä viranomaisella on valitusoikeus, jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen (MRL 190.2 §).

4.3.3. Ylimääräinen muutoksenhaku

Hallinto- ja hallintolainkäyttöpäätös on lainvoimainen, kun siihen ei enää voida hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin tai tällainen muutoksenhaku on kielletty. Lainvoiman saavuttaneeseen hallinto- tai hallintolainkäyttöpäätökseen voidaan kuitenkin hakea muutosta ylimääräisellä muutoksenhakekeinolla. Varsinainen ja ylimääräinen muutoksenhakekeino eivät ole vaihtoehtoisia. Ylimääräinen muutoksenhaku täydentää varsinaista muutoksenhakujärjestelmää. Sääntelyssä on pyritty yhdistämään päätösten pysyvyyden turvaamiseen ja virheiden korjaamistarpeeseen liittyvät vaatimukset siten, että ainoastaan laissa mainituissa selvissä ja ilmeisissä virhetapauksissa lainvoiman saavuttanut päätös voidaan muuttaa tai poistaa ylimääräisellä muutoksenhaulla. HLL säätelee kolmesta erilaisesta ylimääräisestä muutoksenhakekeinosta. Ne ovat prosessuaalinen kantelu, menetetyn määräajan palauttaminen ja purku (HLL 58 §). Ylimääräiset muutoksenhakekeinot ovat käytettävissä hallinto- ja hallintolainkäyttömenettelyssä tehtyihin päätöksiin ilman organisatorisia rajoituksia.³³⁸ Ylimääräinen muutoksenhaku voi koskea myös MRL:n mukaisia asioita, ja sillä on ainakin teoreettisesti mahdollisuus lisätä kuntalaisten yhdenvertaisuutta ja tasapuolista kohtelua.

Prosessuaalinen kantelu liittyy joka hallinto- tai hallintolainkäyttöasian käsittelyvaiheissa tapahtuneisiin menettelyvirheisiin taikka itse päätöksen epäselvyyteen tai puutteellisuuteen. Päätös voidaan kantelun johdosta poistaa, jos asianosaiselle ei ole annettu tilaisuutta tulla kuulluksi ja päätös loukkaa hänen oikeuttaan, tai jos asiaa käsiteltäessä on tapahtunut muu menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen, tai jos päätös on niin epäselvä tai puutteellinen, ettei siitä käy selville, miten asia on ratkaistu (HLL 59 §). Kantelu tehdään sille viranomaiselle,

³³⁸ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 509

jolle päätöksestä säännönmukaisesti valitettaisiin. Jollei tällaista viranomaista ole, kantelu tehdään korkeimmalle hallinto-oikeudelle (HLL 60.1 §). Kantelu on tehtävä kuulemisvirheen perusteella kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kantelija sai tiedon päätöksestä. Menettelyvirheestä on kannettava kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman (MRL 60.2 §). Jos kantelun perusteena on päätöksen epäselvyys tai puutteellisuus, kantelun tekemiselle ei ole määräaikaa. Kantelun tekemiseen oikeutettuja ovat ne, jotka olisivat voineet valittaa päätöksestä, jos valitus olisi ollut mahdollista. Päätös voidaan kantelun johdosta poistaa kokonaisuudessaan tai tarpeellisilta kohdin. Jos asia on käsiteltävä uudelleen, se palautetaan asian ratkaiselle viranomaiselle.³³⁹

Päätöstä ei voida *purkaa* ellei se täytä purkukynnystä, eli päätöksen tulee loukata yksityisen oikeutta³⁴⁰ tai julkisen edun³⁴¹ katsotaan vaativan päätöksen purkamista (HLL 63.2 §). Vaikka purkuedellytykset täyttyvät, purkuhakemusta ei hyväksytä, ellei purkukynnys ylity.³⁴² Päätös voidaan purkaa jos päätökseen on olennaisesti voinut vaikuttaa asiassa tapahtunut menettelyvirhe tai jos päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen. Päätös voidaan purkaa myös jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka olisi olennaisesti voinut vaikuttaa päätökseen, eikä hakijasta johdu, että uutta selvitystä ei ole aikanaan esitetty (HLL 63 §). Päätöksen purkua haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian ratkaisemisen yhteydessä voidaan siihen liittyvä päätös purkaa ilman hakemusta tai esitystä (HLL 64.1 §). Purkua on haettava viiden vuoden kuluessa siitä, kun päätös sai lainvoiman. Samassa ajassa on suoritettava purku ilman hakemusta tai esitystä. Erityisen painavista syistä voidaan päätös purkaa määräajan jälkeenkin (HLL 64.2 §). Päätöksen purkua voivat hakea asianosaiset ja ne viranomaiset, joiden toimialaan asia kuuluu sekä eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri.³⁴³

³³⁹ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 511

³⁴⁰ Yksityisen edun loukkauksen olemassaoloa harkittaessa kiinnitetään huomiota siihen, onko yksityisellä käytettävissä muu oikeusturvatie kuin purku, miten hakemuksen kohteena oleva päätös vaikuttaa yksityisen oikeusasemaan ja minkälaiseksi hakijan oikeusasema muodostuu, jos päätöstä ei pureta tai jos se puretaan. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 512

³⁴¹ Julkisen edun harkinnassa kiinnitetään huomiota muun muassa julkiseen luotettavuuteen, ajan kulumiseen ja taloudellisia etuja koskevista asioista intressien suuruuteen. Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 512

³⁴² Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 511

³⁴³ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 513

Menetettyjen määräaikojen palauttaminen voi koskea säädösperusteisten ja viranomaisperusteisten sekä aineellisten ja prosessuaalisten määräaikojen palauttamista. Menetetty määräaika voidaan palauttaa sille, joka laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn vuoksi ei ole voinut esim. hakea muutos päätökseen tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen hallintomenettelyssä tai hallintolainkäyttömenettelyssä (HLL 61 §). Menetetyn määräajan palauttamista haetaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Milloin hakemuksen tueksi esitetään laillinen este, hakemus on tehtävä 30 päivän kuluessa esteen lakkaamisesta. Menetetyn määräajan palauttamista on haettava viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun määräaika päättyi. Erityisen painavista syistä määräaika voidaan palauttaa sen jälkeenkin (HLL 62 §). Kun kysymyksessä on muutoksenhakuajan palauttaminen, hakemuksen voi tehdä se, jolla on muutoksenhakuoikeus. Muissa tapauksissa menetetyt määräajan palauttamista voi hakea se, jonka käytettävissä määräaika on ollut ja joka on sen menettänyt.³⁴⁴

Varsinaisesti ylimääräisiin muutoksenhakukeinoihin kuulumattomana, mutta osana hallinnon oikeussuojajärjestelmää on vielä *hallinnollinen kantelu*. Hallintokantelun avulla pyritään varmistamaan yksityisen oikeudellisen aseman suojaa. Se on ymmärrettävissä lähinnä hallinnon valvontakeinoksi.³⁴⁵ Hallintokantelun johdosta hallinnollisia päätöksiä ei voida muuttaa eikä kumota, eikä päätösten täytäntöönpanoa estää. Hallintokantelu on kuitenkin oikeusturvakeino, jota käyttämällä viranomaisen tosiasialliseen toimintaan voidaan saada muutosta. Hallintokantelun käyttöala on periaatteessa rajoittamaton. Hallintokantelu voidaan tehdä kahdelle eri viranomaiselle. Toinen on laillisuuden valvonnasta huolehtiva, toinen kantelun kohteena olevaa viranomaista ylempi tai tätä ylempi hallinnollinen viranomainen. Laillisuuden valvojina tulevat kysymykseen oikeuskansleri ja oikeusasiamies tai aluehallintovirasto. Kantelun johdosta voidaan määrätä nostettavaksi virkasyyte, minkä lisäksi voidaan panna vireille kurinpitomenettely. Kanteluviranomainen voi panna vireille ylimääräisen muutoksenhaun, jossa selvästi oikeusjärjestyksen vastainen päätös voidaan purkaa. Yleisintä näyttää olevan huomautusten ja kehotusten esittäminen. Tällöin syynä saattaa olla esim. epätarkoituksenmukainen ja hyvän hallinnon vastainen menettely.

³⁴⁴ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 515

³⁴⁵ Laakso – Suviranta – Tarukannel 2006 s. 409

Niiden vaikutus on lähinnä sama, mikä auktoritatiivisella sosiaalisella paheksumislausumalla yleensä on.³⁴⁶

5. Päätelmät

5.1. Yhteenveto

Alueidenkäytön, yhdyskuntarakenteen ja rakentamisen perusratkaisut luodaan kaavoituksella. Rakennuslupajärjestelmällä toteutetaan kaavoituksella luotuja suunnitelmia. Kunnalliset viranomaiset ja viranhaltijat ovat suurelta osin vastuussa sekä kaavoituksesta että rakentamisen lupajärjestelmästä. Sekä kaavoitus että rakentaminen on säännelty MRL:ssä joustavia termejä käyttäen. Tämä onkin yksi MRL:n luomista joustavista elementeistä. Koska joustavien normien täsmällistä sisältöä ei ole löydettävissä, ratkaisut on tällöin tehtävä perusteilla, joita kirjoitetussa säännöksessä ei ole määritelty. Harkinta ei tällöin koske tosiasiakysymysten ratkaisemista, vaan nimenomaan valintaa erilaisten oikeusseuraamusten kesken tietyn harkintamarginaalin puitteissa.³⁴⁷

Rakentamisen edellytykset ovat samanlaiset niin kaavaan perustuvassa rakentamisessa kuin kaavaan perustumattomassakin rakentamisessa. Niiden lähtökohtainen ero on siinä, että kaavassa on osoitettu rakentamiseen oikeutetut alueet, kun taas kaavaan perustumaton rakentaminen perustuu yksittäistapaukselliseen harkintaan. Kaavaan perustumaton rakentaminen voi sijoittua myös suunnittelutarvealueelle. Tällöin rakentamiseen kohdistuu erityisiä edellytyksiä, joiden tulee täytyä. Sekä rakennuslupien että suunnittelutarveratkaisujen päätökset tehdään oikeusharkinnalla kunnissa. Kunnissa toimivaltaa on laajasti delegoitu toimielimiltä viranhaltijoille mm. MRL:n mukaisissa asioissa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että yksittäinen viranhaltija joutuu tekemään päätöksiä tilanteissa, joissa kaava ei ohjaa rakentamista, sääntely on joustavaa ja monitulkintaista eikä alueelle välttämättä kohdistu tarkkoja tulevaisuuden suunnitelmia. Ehkä juuri näistä syistä johtuen, yksittäisten viranhaltijoiden tekemät ns. päällikköratkaisut on nähty laatu- tasoltaan jokseenkin heikkoina.

³⁴⁶ Heuru 2002 s. 279

³⁴⁷ Laakso 1990 s. 201

Rakentamisesta ja maankäytöstä päättäminen kuuluu kunnan itsehallinnollisiin tehtäviin, se on jopa yksi merkittävimmistä. Kuntien voi katsoa suhtautuvan vakavasti suunnittelutarveratkaisujen myöntämiseen, koska se hylkää hakemuksista noin puolet. Muutoksenhaussa hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kuitenkin nähtävissä kuntien itsehallinnolliseen päätöksentekoon puuttumista. Suurin osa menestyneistä valituksista on perusteltu tuomioistuinten taholta niin, että suunniteltu rakentaminen vaikeuttaa alueen tulevaa kaavoitusta ja aiheuttaa haitallista yhdyskuntakehitystä. Nämä perustelut löytyvät MRL:n 137. 1 §:n 1 ja 2 kohdista. Kuntien päätösten laillisuutta voidaan tuomioistuimissa tuomita, ei tarkoituksenmukaisuutta.

Yhdenvertaisuus on nykyaikaisen oikeusvaltion johtavia periaatteita ja pyrkimyksiä. Yhdenvertaisuus on perusoikeus, joka on kirjoitettu useisiin lakeihin. Tutkielman kannalta tärkeimmät ovat Perustuslaki, Hallintolaki sekä Maakäyttö- ja rakennuslaki. Yhdenvertaisuus on myös muutakin kuin oikeus. Yhdenvertaisuus on periaate, jota tulee käyttää jokaista viranomaispääöstä tehtäessä. Yhdenvertaisuus antaa suojaa päätöksentekijän mielivallalta, ja asettaa viranomaisen harkinnalle rajaa. Epäyhdenvertainen kohtelu on voitava objektiivisesti ja hyväksyttävästi perustella.

Yhdenvertaisuus tutkielman kontekstissa on moninaista. Yhdenvertaisuus ja kunnallinen itsehallinto saattavat toisinaan vaatia jommankumman väistymistä, toisaalta taas yksityishenkilöiden yhdenvertaisuus sekä positiivisessa että negatiivisessa mielessä koskien maanomistusta on lainsäätäjän puolesta epäyhdenvertaisesti säännelty. Myös MRL kiinnittää huomiota kaavoituksen yhteydessä yhdenvertaiseen kohteluun, mutta vaikenee aiheesta rakentamiseen liittyen. Viimekädessä yhdenvertaisuuden tulisi toteutua muutoksenhakua seuraavassa tuomioistuinkäsittelyssä.

5.2. Johtopäätökset ja ratkaisuehdotukset

Yhdenvertaisuus näyttäytyy tutkielman kontekstissa jokseenkin puutteellisena. Se näyttäytyy myös monitulkintaisena, mistä on esimerkkeinä esitetty erityisesti suunnittelutarvealueisiin liittyviä erisuuntaisia tulkintoja. Käsitteenä ja kokonaisuutena yhdenvertaisuus on osoittautunut haasteelliseksi sekä tutkittavalle aiheelle että tutkimuksen tekijälle.

MRL käsittelee yhdenvertaisuutta varsin niukasti ja yksipuolisesti. Lainsäätäjä on kiinnittänyt huomionsa kaavoitusprosessissa syntyvään yhdenvertaisuuteen, tai kaavoituksen aiheuttamiin maanomistukseen liittyviin haittoihin ja niiden korvaamiseen. Rakentamisen suhteen vastaavia säännöksiä, tai oikeutta korvauksiin ei ole määritelty. Lainsäätäjän tarkoitus tuskin on kuitenkaan ollut asettaa näitä osa-alueita keskenään näin epäyhdenvertaiseen asemaan, vaan rakentamisen lähtökohtana on pidetty kaavan mukaista rakentamista. Kunnat ovat kuitenkin epäonnistuneet kaavoittamaan riittävästi alueita asuinrakentamista varten. Tällöin tilanne on riistäytynyt käsistä, eikä MRL nykyisellään vastaa vallitsevaa tilannetta, jossa jopa suurimmissa kasvukeskuksissakin 40% rakentamisesta tapahtuu asemakaava-alueen ulkopuolella. Harvempaan asutuilla alueilla asemakaavojen määrä on muutenkin vähäisempi, jolloin tämä kaavaan perustumattoman rakentamisen osuus nousee vieläkin korkeammaksi. MRL:a tulisikin tarkastella nykytilanteen valossa, ja saada aikaan lainsäädännöllinen uudistuksia, joissa olisi huomioitu asemakaava-alueen ulkopuolisen rakentamisen suuri tosiasiallinen määrä.

Toinen ongelma, joka ilmenee erityisen hyvin kaavaan perustuvan rakentamisen ja kaavaan perustumattoman rakentamisen tarkastelussa on hieman monimutkaisempi. Kaavaan perustuvan rakentamisen taustalta löytyy jo lähtökohtaisesti yleisesti hyväksytty ja legitiimi kaava. Koska yhtä ainoaa oikeaa kaavaratkaisua ei useinkaan voida osoittaa, on luontevaa antaa painoarvoa avoimissa, vuorovaikutteisissa menettelyissä syntyville käsityksille oikeasta ja hyvästä ratkaisusta.³⁴⁸ Näin ollen hyväksytyn kaavan taustalla on kuulemisia, mielipiteitä, äänestyksiä ja lukuisia ehdotuksia, joista on kohtuullisen pitkän prosessin jälkeen muodostunut yhteinen näkemys alueen tulevasta kehityksestä. Kaavaan perustuvan rakentamisen kohdalla tämä näkemys puuttuu. Alueen tulevaisuuden ja kehityksen arvioijaksi on asetettu asemakaava-alueen ulkopuolissa rakentamisessa mahdollisesti yksi viranhaltija. Tämän viranhaltijan käsissä on kuntalaisten yhdenvertainen kohtelu, alueen mahdollinen kaavoituksellinen arviointi, joustavien normien tulkinna ja suunnitelmallisesti mahdollisesti täysin avoin tilanne. Kaavaan perustumaton rakentaminen ei vaadi vuorovaikutteisuutta eikä näin ollen laajaa kompromissiin perustuvaa ratkaisua.

³⁴⁸ Mäkinen 2004 s. 46

Vuorovaikutteisuus on kuitenkin MRL:n lähtökohtia. Tosiasia kuitenkin on että suuri osa rakentamisesta tapahtuu tämän vuorovaikutuksen ulkopuolella. Miten yhdenvertaisuuden käy tällaisissa päätöksissä?

Lienee itsestään selvää, että edellä kuvatussa tilanteessa viranhaltijan päätöksenteko ei ole helppoa. Kuntalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta tämä on myös varsin ongelmallista. On myös tosiasiaa mahdollista, että valta henkilöityy vahvoille viranhaltijoille. Tämä on vaarana etenkin pienemmissä kunnissa, joissa kaava-alueiden ulkopuolinen rakentaminen on runsasta. Tältäkin osin MRL:a tulisi muuttaa. Tuntuu kohtuuttomalta ajatukselta, että yhden henkilön harkinta vaikuttaa niin syvällisesti esim. maanomistajien mahdollisuuksiin käyttää omaisuuttaan järkevästi ja kohtuullisesti. Kaavaan perustumaton rakentaminen sekä suunnittelutarveratkaisujen antaminen tulisikin säätää toimielimien ratkaistavaksi asiaksi. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta kaavan mukaisen rakentamisen ja kaavaan perustumattoman rakentamisen välinen kuilu on sietämättömän suuri juuri päätöksenteon osalta. Yhdenvertaisuuden parantamiseksi lähtökohtana pitäisi olla yksityisen henkilön kokemaa yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuden pitäisi olla sama päätöksentekijästä, kunnasta tai alueesta huolimatta. Mitä suurempi joukko ihmisiä on päätöksen takana, sitä vähemmän kenenkään henkilökohtaiset mieltymykset tai ominaisuudet voivat vaikuttaa päätöksentekoon.

MRL:n tarkoituksena oli lisätä kuntien päätöksentekoa. Erityisesti MRL:n mukaiset asiat ovat vahvasti kunnalliseen itsehallintoon kuuluvia. Itsehallintoon myös kuuluu, että tuomioistuimilla on oikeus tutkia vain päätöksien lainmukaisuus. Syynä valitusperusteiden rajoittamiselle laillisuusperusteisiin on katsottu myös vaatimus paikallisolojen tuntemisesta. On katsottu, että kunnan viranomaisella on parhaat mahdollisuudet harkita asian tarkoituksenmukaisuus.³⁴⁹ Tästä oivan esimerkin tarjoaa se, että tuomioistuimilla ei ole kaavojen hyväksymisen yhteydessä toimivaltaa arvioida sitä, onko kaava tarkoituksenmukainen tai paras mahdollinen alueelle järjestettävissä oleva. Tuomioistuinten tehtävä on kaavojen hyväksymisen yhteydessä arvioida vain kaavojen lainmukaisuus. Lainmukaisuuden kriteerit voi täyttää useat eri tavalla järjestetyt kaavat, joista toiset ovat parempia kuin toiset, toiset tarkoituksenmukaisempia kuin toiset. Tuomioistuinten

³⁴⁹ Harjula – Prättälä 2012 s. 738-739

asia ei ole puuttua tähän, koska se kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin ja kunnassa päätettäviin asioihin. Suunnittelutarvealueiden kohdalla tuomioistuimet tuntuvat kuitenkin unohtaneen tämän. Suunnittelutarvealueiden kohdalla tuomioistuimet ovat useasti todenneet, että alueen maankäyttö ja tuleva kaava eivät sovellu yhteen aiotun rakentamisen kanssa. Kunnat ovat kuitenkin nähneet, paikalliset olot ja tulevat suunnitelmat tuntevina viranomaisina, että aiottu rakentaminen soveltuu yhteen MRL:n 137.1 §:n 1 ja 2 kohtien³⁵⁰ kanssa. Näiden lainkohtien sisältöllinen määrittäminen on nimenomaisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaa, joka kuuluu kunnille itselleen. Onhan suunnittelutarveharkintaa nimitetty myös kaavalliseksi harkinnaksi, ja kaavallinen harkinta kuuluu kunnille. Jos alueelle suunnittelutarvehakemuksella aiottu rakentaminen aiheuttaa sen, että alueelle voidaan edelleen saada aikaan kaava, mutta se ei ehkä ole enää paras mahdollinen, eikö se ole myös kunnan päätösvallassa oleva asia? Näin ollen MRL:n edellä mainitun pykälän käyttämistä tuomioistuimissa suunnittelutarveratkaisujen kumoamisperusteena tulisi lopettaa kuntien itsehallinnon vastaisena.

Edellä mainittu ongelma näyttää ristiriitaiselta myös tilanteessa, jossa rakentamista arvioidaan kaavoitukselle aiheutuvien haittavaikutusten perusteella joka tapauksessa, vaikka kunnalla ei olisi sikaan minkäänlaista aikomusta kaavoittaa kyseistä aluetta. Ja koska näin ollen korostetaan rakentamisen tapahtumista suunnittelutarvealueellakin ainoastaan asemakaavalla, ei rakennuslupia voida myöntää sellaiselle alueelle, jota ei ole tarkoitukseen asemakaavoittanut. Tämän seurauksen konkreettiselle lupaharkinnalle ei jää lainkaan sijaa MRL 137 §:n soveltamisessa³⁵¹. Käytännössä tilanne myös merkitsisi rakennuskieltoa, josta suunnittelutarvealueen maanomistajat eivät ole oikeutettuja saamaan korvausta toisin kuin esim. yleiskaavasta johtuvasta rakennuskiellosta. Tämä on ehdottomasti maanomistajien yhdenvertaisen kohtelun vastaista. Tilannetta tulisikin parantaa niin, että suunnittelutarvealueita koskevaa sääntelyä tulisi tarkistaa. Kunnat pitäisi suoriivaisemmin ohjata kaavoittamaan suunnittelutarvealueet tietyssä määräajassa. Jos kaavoitus ei ole määräajan kuluttua toteutunut, kunta ei voi enää määrätä aluetta suunnittelutarvealueeksi, koska ilmeisesti tarvetta suunnitteluun ei ole, kun kaavaa ei ole tehty.

³⁵⁰ MRL 137.1 §: Sen lisäksi, mitä rakennuslupan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennuslupan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

1) ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
2) ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä; ja

³⁵¹ Aer 2010 s. 34

Maanomistajien yhdenvertaista kohtelua pitäisi myös tarkistaa sääntelystä aiheutuvien tosiasiallisten seurausten perusteella, ei sen mukaan minkä nimisiä rakentamista rajoittavat säännökset kulloinkin ovat. Aerin sanoin omaisuuden suojan kannalta rakennuspaikan kuuluminen suunnittelutarvealueeseen ei ole oikeusvaikutuksiltaan rinnastettavissa MRL:ssä säädettyihin rakentamiskieltoihin ja rakentamisrajoituksiin. Siten suunnittelutarveratkaisuilla ei pitäisi lähtökohtaisesti mennä pitemmälle maanomistajan omaisuuden käytön rajoittamisessa kuin mitä voitaisiin rakennuskielloilla toteuttaa. Rakennuskieltojen kestolle on asetettu määräajat. Vastaavasti suunnittelutarve ei saisi johtaa rakentamisen estymisen määräämättömäksi ajaksi. Rakennuttajan oikeusturva edellyttääkin, että haitan ilmenemistä tarkastellaan rajoitetulla aikajänteellä. Asema-kaavan laatimista varten rakennuskielto voi kestää enintään kahdeksan vuotta (MRL 53 §) ja yleiskaavaa koskeva rakennuskielto 15 vuotta (MRL 38 §). Kielteisen suunnittelutarveratkaisun tekeminen johtaa pitemmälle menevään maanomistajan oikeuksien rajoittamiseen kuin rakennuskielto.³⁵² Toisin sanoen suunnittelutarvealueen maanomistajat ovat huonommassa asemassa muihin rakentamisrajoitusten maanomistajiin nähden. Tästäkin syystä suunnittelutarvealuetta koskevaa sääntelyä tulee tarkistaa edellä esitetyllä tavalla. Lisäksi maanomistajien yhdenvertaisen kohtelu edellyttää, että suunnittelutarvealueen tosiasiallisen vaikutuksen vuoksi syntyneestä rakennuskiellosta maksetaan maanomistajalle korvaus.

Edellä esitetyn perusteella totean, että yhdenvertaisuusperiaate suunnittelutarveratkaisussa ja kaavaan perustumattomissa rakennusluvissa ei toteudu täysimääräisesti. Lainsäädännöllisiä muutoksia kaivataan tilanteen korjaamiseen. Edellä esitetyn perusteella ehdotan seuraaviin MRL:n pykäliin de lege ferenda –muutokset. Pykäläteksteissä muutokset kursivilla.

MRL 16 § Suunnittelutarvealue

Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jonka käyttöön liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi on syytä ryhtyä erityisiin toimenpiteisiin, kuten teiden, vesijohdon tai viemärin rakentamiseen taikka vapaa-alueiden järjestämiseen.

³⁵² Aer 2010 s. 28-29

Suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenetelyä laajempaa harkintaa.

Kunta voi oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä osoittaa suunnittelutarvealueeksi myös alueen, jolla sen sijainnin vuoksi on odotettavissa suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai jolla erityisten ympäristöarvojen tai ympäristöhaittojen vuoksi on tarpeen suunnitella maankäyttöä. Yleiskaavan tai rakennusjärjestyksen määräys alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi on voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan.

Suunnittelutarvealueeksi osoittaminen edellyttää, että kunta 10 vuoden kuluessa aloittaa alueella kaavoituksen. Jos 10 vuoden määräajan jälkeen kaavoitus ei ole valmistunut, se tulee saattaa valmiiksi 5 vuoden kuluessa. Jos kaavoitusta ei ole 10 vuoden kuluessa aloitettu, suunnittelutarvealuemääräys raukeaa. Tämän jälkeen kunnan on mahdollista hakea erityisluvalla suunnittelutarvealuemääräystä Ympäristöministeriöltä, joka voi myöntää luvan kerran 10 vuodeksi.

Rakennusluvan erityisistä edellytyksistä tässä pykälässä tarkoitettulla suunnittelutarvealueella säädetään 137 §:ssä.

Suunnittelutarpeesta ranta-alueella säädetään 72 §:ssä.

MRL 16 a § Suunnittelutarvealueesta johtuvat rakentamis- ja toimenpiderajoitukset

Jos alueen osoittamisesta suunnittelutarvealueeksi tosiasiallisesti aiheutuisi suunnittelutarveratkaisun ja rakennusluvan hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, lunasta aluetta tai suorita haittasta kohtuullista korvausta (suunnittelutarpeen ehdollinen rakentamisrajoitus), on hakijalle myönnettävä suunnittelutarveratkaisu.

Haittaa arvosteltaessa ei oteta huomioon omistussuhteissa suunnittelutarvealueeksi osoittamisen jälkeen tapahtuneita muutoksia.

Tässä pykälässä säädetyistä rajoituksista johtuvasta lunastus- ja korvausvelvollisuudesta säädetään 101 §:ssä.

MRL 125 § Rakennuslupa

Rakennuksen rakentamiseen on oltava rakennuslupa. Rakennusluvut myöntää kunnan määräämä rakennusvalvontaviranomainen. Viranomainen voi johtosäännöllä delegoida päätösvaltaansa toimivaltaansa kuuluvassa asiassa, paitsi milloin on kyse tämän lain 16, 136 ja 137 §:n mukaisesta rakennusluvasta tai suunnittelutarveratkaisusta, joista päättäminen kuuluu monijäseniselle toimielimelle.

Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen korjaus- ja muutostyöhön, joka on verrattavissa rakennuksen rakentamiseen, sekä rakennuksen laajentamiseen tai sen kerrosalaan laskehtavan tilan lisäämiseen.

Muuta kuin edellä säädettyä rakennuksen korjaus- ja muutostyötä varten tarvitaan rakennuslupa, jos työllä ilmeisesti voi olla vaikutusta rakennuksen käyttäjien turvallisuuteen tai terveydellisiin oloihin.

Rakennuslupa tarvitaan myös sellaiseen rakennuksen vaippaan tai teknisiin järjestelmiin kohdistuvaan korjaus- ja muutostyöhön, jolla voidaan vaikuttaa merkittävästi rakennuksen energiatehokkuuteen. Rakennuslupaa ei kuitenkaan tarvita, jos kyseessä on rakennus, jonka energiatehokkuutta ei tarvitse 117 g §:n 2 momentin nojalla parantaa.

Rakennuksen tai sen osan käyttötarkoituksen olennaista muuttamista varten tarvitaan rakennuslupa. Luvanvaraisuutta harkittaessa otetaan huomioon käyttötarkoituksen muutoksen vaikutus kaavan toteuttamiseen ja muuhun maankäyttöön sekä rakennukselta vaadittaviin ominaisuuksiin. Lupaa edellyttävänä käyttötarkoituksen muutoksena pidetään muun ohella loma-asunnon käytön muuttamista pysyvään asumiseen. Vähittäiskauppan suuryksikön toteuttamisella on katsottava olevan edellä tarkoitettua vaikutusta maankäyttöön, jollei aluetta ole asemakaavassa erityisesti osoitettu tähän tarkoitukseen.

Määräajan paikallaan pysytettävää rakennusta varten rakennuslupa voidaan asettaa määräaika.

MRL 137 Rakennusluvan erityiset edellytykset suunnittelutarvealueella

Sen lisäksi, mitä rakennusluvan edellytyksistä muutoin säädetään, rakennusluvan myöntäminen 16 §:ssä tarkoitetulla suunnittelutarvealueella, jolle ei ole hyväksytty asemakaavaa, edellyttää, että rakentaminen:

- 1) ei aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle;
- 2) ei aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä; ja
- 3) on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, saa rakentaa jo olevaan asuntoon tai maatalaan kuuluvan talousrakennuksen. Rakennuslupa voidaan 1 momentin estämättä myöntää myös rakennuksen korjaamiseen tai asuinrakennuksen vähäiseen laajentamiseen.

Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei myöskään saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia.

Edellä 1 momentissa säädettyjen *edellytysten arviointi kuuluu kunnan toimivaltaan*. Edellytysten olemassaolon ratkaisee rakennuslupamenettelyn yhteydessä tai erillisessä menettelyssä kunnan päättävä viranomainen.

Rakennuslupaa suunnittelutarvealueelle tai suunnittelutarveasialla muutoin ratkaistaessa noudatetaan asianosaisten ja viranomaisten kuulemisessa sekä päätöksessä ja siitä ilmoittamisessa soveltuvin osin, mitä 173 ja 174 §:ssä säädetään poikkeamismenettelystä.

5.3. Lopuksi

Tutkimusaiheena yhdenvertaisuus käsitellyssä kontekstissa oli loputtoman mielenkiintoinen, mutta samalla myös äärimmäisen haastava. Projekti on myös ollut varsin opettavainen, sekä aiheesta itsestään että tutkimuksen tekijästä itsestään. Tutkimusta pitäisi ehdottomasti jatkaa empiirisellä tutkimuksella, joka osoitetaan kuntiin ja ELY-keskuksiin. Yhdenvertaisuuden riskit lain-säädännöllisinä puutteina on tutkittu, seuraavaksi pitäisi tutkia millaisia tosiasialliset ongelmat kunnissa näiden asioiden kanssa ovat, mistä ongelmat johtuvat, miten vaikuttavat ja mitä niiden korjaamiseksi voitaisiin tehdä.